

# L'ITALIA AL BIVIO

Classi dirigenti  
alla prova del cambiamento

1992-2022

a cura di  
Franco Amatori  
Pietro Modiano  
Edoardo Reviglio

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



## **Tracce**

I nuovi passaggi della contemporaneità

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

# L'ITALIA AL BIVIO

Classi dirigenti  
alla prova del cambiamento

1992-2022

con un'intervista a Romano Prodi

a cura di  
Franco Amatori  
Pietro Modiano  
Edoardo Reviglio

Isbn: 9788835164333

Cura redazionale del volume: Cinzia Martignone

Progetto grafico della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

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

# Indice

---

**Presentazione**, di *Franco Amatori, Pietro Modiano, Edoardo Reviglio* pag. 9

## **1. Gli ostacoli sulla via della convergenza**

Le riforme che non ci hanno salvato. Alle origini del declino italiano, di *Mario Perugini* » 11

Il nodo del debito pubblico, di *Roberto Artoni* » 26

## **2. 1992. Politica ed economia all'appuntamento con l'Europa**

Una classe dirigente inadeguata di fronte alla crisi, di *Pietro Modiano* » 41

La calda estate del 1992, di *Giuliano Amato* » 60

## **3. Le privatizzazioni. Obiettivi e risultati**

La mancanza di un disegno, di *Franco Amatori* » 67

La siderurgia italiana dopo il 1993: declino, resilienza e frammentazione, di *Ruggero Ranieri* » 76

Le banche e i nuovi protagonisti della finanza, di *Marco Onado* » 93



Le grandi imprese industriali, di <i>Edoardo Reviglio</i>	pag. 117
L'impresa pubblica fra interventismo e "ritirata" dello Stato, di <i>Franco Bernabè</i>	» 136

#### **4. La svolta nelle relazioni industriali**

Le conseguenze dell'accordo Ciampi-Trentin, di <i>Stefano Musso</i>	» 145
Il sindacato: responsabilità e concertazione, di <i>Sergio Cofferati</i>	» 157

#### **5. La crisi dei vecchi equilibri e l'emergere di nuovi protagonisti**

C'era una volta... La grande impresa privata, di <i>Marco Doria</i>	» 165
L'araba fenice: il ritorno dell'impresa a partecipazione statale in Italia e in Europa, di <i>Andrea Colli</i>	» 179
Vecchie e nuove imprese pubbliche, di <i>Innocenzo Cipolletta</i>	» 191
Oltre il "quarto capitalismo", di <i>Franco Amatori, Ilaria Sangalli</i>	» 199
Il "quinto capitalismo", di <i>Aldo Fumagalli Romario</i>	» 208

#### **6. Una nottata che non vuole passare: il divario Nord/Sud**

Notte (solo) al Sud? Quale medicina per l'Italia e per l'Europa, di <i>Leandra D'Antone</i>	» 215
Il Mezzogiorno nell'economia europea del XXI secolo, di <i>Gianfranco Viesti</i>	» 228
I Quartieri spagnoli di Napoli e la rigenerazione urbana, di <i>Renato Quaglia</i>	» 234

## **7. Un Paese inadeguato alla sfida globale**

Ricchi per sempre?, di <i>Pierluigi Ciocca</i>	pag. 241
Le occasioni perse della Sinistra, di <i>Laura Pennacchi</i>	» 247

## **8. Tirando le fila**

Franco Amatori, Pietro Modiano e Edoardo Reviglio intervistano Romano Prodi	» 263
---	-------

<b>Bibliografia</b>	» 275
---------------------	-------

<b>Indice dei nomi</b>	» 285
------------------------	-------



# Presentazione

---

di *Franco Amatori, Pietro Modiano, Edoardo Reviglio*

Questo volume è l'esito di 12 incontri che si sono svolti presso la Casa della Cultura di Milano nel 2023.<sup>1</sup> I testi qui raccolti sono firmati da relatori e discussant, studiosi e protagonisti del periodo, ai quali si è aggiunta la voce di Romano Prodi in un'intervista conclusiva.

L'obiettivo era discutere con grande franchezza i nodi problematici più significativi (o almeno alcuni di essi) della storia italiana degli ultimi trent'anni, iniziando dall'"indimenticabile" 1992.

È in quell'anno che l'inchiesta di Mani pulite pone fine alla prima Repubblica e nello stesso anno la firma del Trattato di Maastricht impedisce all'Italia di avvalersi dello Stato imprenditore aduso da decenni a "salvare" imprese ritenute strategiche per fini sociali o, più in generale, di politica economica.

È nel 1992 che la classe operaia, aderendo a una politica dei redditi, salva il Paese da un'inflazione devastante, che avrebbe di fatto limitato la sua stessa indipendenza.

Anche a prescindere dal vincolo europeo, le privatizzazioni – uno spostamento di ricchezza che nella storia economica occidentale ha pochi episodi simili, come ammette il freddo erogatore di cifre che è l'Ocse – apparivano necessarie per almeno quattro motivi:

- a. contenere il debito pubblico che ormai superava il Pil;
- b. evitare il collasso finanziario del sistema delle Partecipazioni statali;
- c. estirpare la mala pianta della corruzione, che coinvolgeva le imprese pubbliche;
- d. far emergere la risorsa dell'imprenditorialità, di cui il Paese sembrava abbondare, e alla quale lo scongelamento dell'impresa pubblica forniva un'occasione unica per mostrare il suo valore.

Cosa possiamo dire, a distanza di trent'anni da questo grandioso avvenimento? Quali effetti ha avuto sull'economia italiana?

In generale prevale il pessimismo, espresso efficacemente da Pierluigi Ciocca il quale, avendo come indicatori occupazione, esportazioni, produzione e, soprattutto, produttività, afferma che i trent'anni considerati sono stati i peggiori della storia economica italiana.

Difficile dire se esista una correlazione fra queste pessime prestazioni e le privatizzazioni.

È noto che i maggiori capitalisti italiani convocati da un ministro e invitati a farsi carico di gruppi come l'Iri o l'Eni, replicarono il comportamento dei propri omologhi degli anni Trenta, declinando l'offerta senza esitazione alcuna.

Essi erano gli interlocutori naturali dello Stato in una fase di estrema criticità; e misero in luce ancora una volta l'assenza di una classe dirigente degna di questo nome.

Alcuni comprendevano come l'Italia, quale Paese fondatore della Comunità europea, non potesse mancare questo appuntamento con l'Europa: era una scelta di civiltà.

Carli, Ciampi, Andreatta e Prodi erano certamente tra questi. Ma l'euro era solo un punto di partenza per fare un'Italia veramente europea.

In questo senso si può dire, con rammarico, che si è trattato di un'altra "occasione mancata" per il Paese.

## Note

<sup>1</sup> I curatori ringraziano Ferruccio Capelli, direttore della Casa della Cultura di Milano, per la partecipe ospitalità, e Maurizio Cadamuro, per il qualificato supporto tecnico e per la disponibilità. I video degli incontri sono disponibili nell'Archivio streaming della Casa della Cultura al link [www.casadellacultura.it/casa-della-cultura-videoaudio.php](http://www.casadellacultura.it/casa-della-cultura-videoaudio.php).

# 1. Gli ostacoli sulla via della convergenza

## Le riforme che non ci hanno salvato. Alle origini del declino italiano

---

di *Mario Perugini*

### 1. Introduzione

Le difficoltà incontrate dall'economia italiana negli ultimi tre decenni hanno dato origine a un ampio dibattito storiografico che si è andato consolidando intorno a un giudizio impietoso delle tante inadeguatezze delle istituzioni amministrative e politiche e degli errori strategici commessi dalle classi dirigenti del Paese a partire dagli anni immediatamente successivi alla fine del miracolo economico italiano.<sup>1</sup>

Una robusta letteratura economica ha ad esempio sostenuto che il declino italiano sia derivato da un sistema di regole, eccessivo nel peso e restrittivo nella natura, che non ha offerto al mercato la possibilità di esercitare la sua azione virtuosa.<sup>2</sup> L'attenzione di questi studi si è concentrata sulla difesa degli interessi degli *insiders*, sulla mancanza di effettiva competizione e sull'attitudine "collusiva" dello Stato. Lo sviluppo industriale dell'Italia avrebbe sofferto a causa delle inefficienze della regolamentazione della *corporate governance*, soprattutto per quanto riguarda la protezione degli azionisti di minoranza delle società per azioni. Questo assetto istituzionale avrebbe condotto, nel tempo, a un scarso sviluppo del mercato finanziario, alla difficoltà di implementare una proficua separazione fra proprietà e controllo delle imprese.<sup>3</sup> A ciò, seguendo si dovrebbe aggiungere l'incapacità a partire dagli anni Ottanta del Novecento di riformare l'economia creando le istituzioni per il mercato. Secondo questa interpretazione, la spiegazione ultima di questi fenomeni, va ricercata negli interessi e nell'azio-

ne di una lobby formata da un oligopolio industriale e da una ristretta casta di politici, che ha impedito che il Paese si aprisse all'azione virtuosa della competizione e della concorrenza.

Per fornire un esempio di questo filone interpretativo vale la pena richiamare il noto volume *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia 1796-2005*, nel quale Pierluigi Ciocca ha espresso un giudizio piuttosto netto sulle ragioni di fondo alla base del miracolo economico italiano degli anni 1951-1963:

la spinta fondamentale che avviò e animò in quegli anni il meccanismo di sviluppo economico dell'Italia [...] – ancor più di quanto era avvenuto nell'età di Giolitti – provenne dalla concorrenza. [...] Negli anni Trenta il paradigma allocativo prevalente nell'economia italiana era stato contrassegnato da chiusura internazionale; salario ridotto a variabile strumentale; acquiescenza sindacale; concentrazione finanziaria, cartelli, intese abuso di posizioni dominanti; spesa pubblica ampia e disponibile; collusione fra Stato e mercato; socializzazione delle perdite e privatizzazione dei profitti. [...] Questa condizione mutò negli anni Cinquanta su più di un fronte. Concorrenza e spinte all'efficienza e all'innovazione si sprigionarono con forza inusitata nei mercati dei prodotti e dei fattori.<sup>4</sup>

Nonostante si tratti di una tesi piuttosto diffusa, la dicotomia fra un ventennio fascista segnato dall'acquiescenza verso i monopoli e dalla stagnazione economica e gli anni Cinquanta in cui vengono poste le basi per la formazione di un capitalismo autenticamente concorrenziale, in questo modo ricollegandosi all'altra "età dell'oro" rappresentata dal periodo giolittiano, appare destituita di fondamento. All'indomani della Seconda guerra mondiale l'economia italiana rimase caratterizzata da elevato protezionismo commerciale, barriere all'ingresso nei singoli mercati, prevalenza di posizioni dominanti in molti settori. Durante gli anni Cinquanta, di questi ostacoli alla concorrenza, venne tuttavia smantellato, e anch'esso con molta gradualità, solo il primo, mentre gli altri rimasero presenti ancora a lungo. Non solo la gran parte del terziario – le libere professioni, il commercio, il settore alberghiero, i trasporti, il credito – sfuggì completamente al meccanismo concorrenziale, ma anche in molti settori industriali le imprese già operanti furono a tutti gli effetti protette dalla minaccia di nuovi entranti grazie agli elevati investimenti in reti di distribuzione e impianti di produzione realizzati nel periodo prebellico: è il caso, ad esempio del settore elettrico o di quello del cemento. In settori dove si realizzò un sostanziale incremento della concorrenza, come in quello chimico, l'effetto comples-

sivo in termini di competitività internazionale e di tasso d'innovazione tecnologica fu a medio e lungo termine negativo andando a dissipare i frutti dell'accumulazione tecnologica e organizzativa realizzata nel corso degli anni Trenta e in particolare durante il periodo autarchico.<sup>5</sup>

Il mito del miracolo economico come frutto della concorrenza e delle spinte all'innovazione ha contribuito a creare una corposa letteratura relativa alle "occasioni mancate", che si basa sulla tesi che le opportunità offerte dalla crescita post-beliica sarebbero state dissipate a causa di capitalismo italiano rivelatosi incapace di emanciparsi da un modello familistico, indipendentemente dalla dimensione d'impresa, e basato sull'importazione di tecnologie straniere, verso un moderno modello manageriale, orientato al progresso tecnico. Al riguardo, in un recente volume da lui curato, Franco Amatori ha definito come "mancantisti" coloro che coltivano il mito delle "occasioni mancate" dei primi anni Sessanta quando, come si sostiene, il Paese aveva le risorse finanziarie e le competenze tecnologiche per entrare nel ristretto novero dei grandi Paesi avanzati.<sup>6</sup> In un saggio pubblicato in quello stesso volume ho provato ad allargare il quadro mostrando come da un lato è vero che l'Italia avesse presidi tecnologici di rilievo in alcune tecnologie d'avanguardia, come l'elettronica, l'energia nucleare e la chimica fine, ma che dall'altro l'effettivo conseguimento di una autentica leadership industriale da parte delle imprese italiane in questi settori fosse del tutto impossibile a causa di una serie di fattori strutturali, fra cui l'assenza di un moderno modello di capitalismo manageriale non era che uno di tali fattori e di sicuro non il più importante.<sup>7</sup>

Come argomentato efficacemente da Cesaratto e Zezza,<sup>8</sup> la vera occasione mancata dell'Italia degli anni Sessanta è stata il non aver trovato una soluzione tempestiva al conflitto distributivo creato dal miracolo economico, permettendo alle grandi masse di partecipare nei tempi dovuti ai frutti del miracolo, sia dal punto di vista del salario diretto che di quello indiretto relativo ai beni di consumo collettivi (come abitazioni popolari, servizi sociali, trasporti pubblici) cosa che avrebbe forse permesso al Paese di avere maggiori possibilità di sviluppare un modello produttivo di tipo tedesco o giapponese basato su alti salari e alta produttività. La stagione riformista dei primi anni Sessanta che si svolse attraverso la cooptazione del partito socialista nei governi a guida democristiana non durò molto e produsse poco. Allo stesso tempo la piena occupazione che si era realizzata nel Nord-Ovest del Paese suscitò una prima stagione di lotte sindacali che fu bruscamente stroncata da una severa stretta creditizia della Banca d'I-



talia nel 1963. L'idea generalmente condivisa è che, sebbene breve, la “congiuntura” economica negativa che ne scaturì segnò la fine degli anni dell'elevata accumulazione di capitale (si dimezzarono i tassi di investimento nel settore industriale) e dunque del miracolo vero e proprio. La ripresa si manifestò già nel 1965, mentre l'economia acquistò un orientamento più marcatamente guidato dalle esportazioni, sostenuto da costi del lavoro concorrenziali. Questi ultimi furono il risultato di una produttività del lavoro crescente frutto di un uso più intensivo della forza lavoro e della capacità già installata, e non di maggiori investimenti e progresso tecnico.<sup>9</sup>

Un altro filone di studi ha invece esteso la spiegazione della fallita convergenza con i Paesi più avanzati dal malfunzionamento del mercato e della concorrenza a un ampio e generale fallimento istituzionale. In quest'ottica si farebbe risalire il declino italiano post 1992 a tare quasi “genetiche” della costruzione dello Stato e dell'economia nazionale presenti fin dal momento dell'Unità d'Italia.<sup>10</sup> Questi “fallimenti” sarebbero essenzialmente di due tipi. Il primo tipo riguarda l'assetto istituzionale e il sistema burocratico-amministrativo, cioè la definizione delle “regole del gioco” all'interno delle quali si muovono le imprese e che forniscono loro, o meno, determinati incentivi: in particolare gli scarsi incentivi per crescere e specializzarsi nei settori tecnologicamente avanzati si sarebbero rivelati cruciali. Il secondo riguarda il sistema di istruzione e innovazione, il cui sviluppo insufficiente avrebbe rallentato dapprima (a fine Ottocento) il consolidamento dei settori della Prima rivoluzione industriale e il decollo di quelli della Seconda, quindi, negli ultimi decenni, avrebbe impedito di agganciare saldamente la Terza rivoluzione industriale dominata dalle *information and communication technologies* (Ict), in un contesto sempre più competitivo in cui è diventato via via più difficile e costoso importare tecnologia dall'estero. In quest'ottica la stagnazione della produttività che perdura nel nostro Paese affonderebbe le radici proprio nel ritardo in termini di creazione, sviluppo e adozione delle nuove tecnologie.

La tesi fondamentale di questo secondo filone di studi è che l'Italia “non abbia mai seriamente investito né sul miglioramento delle ‘regole del gioco’, né sul miglioramento della dotazione di capitale umano, né nello sviluppo sistemico della ricerca scientifica e tecnologica”.<sup>11</sup> Anche i periodi di *catching-up* con le maggiori economie industrializzate – l'età giolittiana e il miracolo economico – avrebbero visto il permanere di una arretratezza istituzionale che avrebbe fatto rimanere il

Paese molto distante dai suoi principali concorrenti”. Le tare istituzionali avrebbero condotto a un modello di incentivi e di vincoli tale da limitare la crescita economica e la piena convergenza verso la frontiera tecnologica, non permettendo all’Italia di sfruttare le sue potenzialità di sviluppo. La colpa di questo fallimento sarebbe da attribuire alla classe dirigente italiana e in particolare alla classe politica, anche qui risalendo fino all’Unità. Inizialmente la causa del fallimento della politica italiana avrebbe avuto la sua origine nel processo di formazione dello Stato, che si sarebbe caratterizzata come una “mancata integrazione del popolo nelle istituzioni”:<sup>12</sup> nel senso che lo Stato liberale non fu in grado di plasmare le istituzioni sabaude in un sistema di regole specifiche di cui l’economia italiana aveva bisogno. Dopo la Seconda guerra mondiale, la componente di distorsione delle istituzioni dovuta alla difesa di interessi di parte sarebbe invece prevalente. Un esempio di questo fenomeno si ritroverebbe, ad esempio, nella difesa, spesso a scopo elettorale, della piccola dimensione di impresa in tutti i settori economici. In quest’ottica il declino italiano sarebbe stato solo una naturale conseguenza dei nodi irrisolti dello sviluppo italiano, in particolare sotto forma di una crisi della finanza pubblica (dagli anni Settanta) e di una crisi di produttività (dagli anni Novanta).

Il problema principale di una prospettiva così concentrata sui fallimenti istituzionali dello Stato italiano, che pure ha offerto contributi importati per la comprensione degli errori strategici commessi dall’insieme dei ceti dirigenti del Paese, è tuttavia nella sottovalutazione analitica degli effetti del cambiamento di paradigma macroeconomico iniziato a partire dagli anni Settanta, essenzialmente dalla fine del sistema di Bretton Woods in poi. Sebbene la rilevanza dei vincoli indotti dalle scelte degli anni Settanta e Ottanta sia stata messa in luce da diversi lavori,<sup>13</sup> in rarissimi casi l’analisi ha incluso una seria riflessione sugli effetti in termini di produttività delle imprese, occupazione e crescita economica.<sup>14</sup> La riflessione storica ha spesso concluso in merito a questa questione esprimendo un insoddisfacente *there was no alternative*:

Certo, pochi dubbi vi sono sul fatto che una valuta più debole, e una politica espansiva sul lato monetario e fiscale, avrebbero aiutato, così come aiutano oggi. A parte ogni altra considerazione di fattibilità politica, occorre però chiedersi: aiutare a fare cosa? A mantenere (questo è il timore) il modello di sviluppo imboccato negli anni Settanta, fatto di indebitamento e svalutazione. Cioè quello stesso modello che, pure avendo nel breve periodo un effetto sulla crescita, non ha contribuito a superare le difficoltà strut-

turali di cui abbiamo parlato, e anzi in buona misura ha posto le premesse per l'attuale declino.<sup>15</sup>

Al di là di osservare la contraddizione più o meno evidente fra il sostenere che un modello economico orientato alla crescita e all'occupazione sia stato responsabile per l'inizio di un declino economico e il fatto che tale declino, almeno in termini di dati macroeconomici, sia iniziato dopo il suo abbandono, la tesi che si vuole sostenere in questa sede è che l'introduzione a partire dalla fine degli anni Settanta del cosiddetto "vincolo esterno", uno strumento politico di matrice tecnocratica cui si è inteso da allora affidare il risanamento della finanza pubblica e il rilancio della competitività dell'economia del Paese, sia stata una scelta strategicamente miope e in larga parte responsabile dello stesso declino economico che avrebbe dovuto prevenire.

## **2. L'economia italiana negli anni Settanta**

Nel 1967, in un incontro con Franco Modigliani, l'allora governatore della Banca d'Italia Guido Carli aveva elencato gli obiettivi della politica economica italiana negli anni Sessanta: "un tasso di accumulazione adeguato a recuperare il gap con le economie più avanzate; un tasso di inflazione tale da non mettere in pericolo la competitività esterna; l'equilibrio a medio termine della bilancia dei pagamenti".<sup>16</sup> Un paradigma macroeconomico che tuttavia iniziò a entrare in crisi dopo la recrudescenza delle lotte operaie nell'autunno caldo. La prospettiva di una crescita economica finalmente sostenuta dalla crescita dei salari e della domanda interna alle soglie della crisi di quell'assetto politico-economico, sorto nei primi decenni post-bellici, che aveva visto nei Paesi occidentali la tendenziale compresenza di stabilità monetaria, affermazione della grande industria di massa, programmazione economica, crescita sostenuta del reddito e dei consumi.<sup>17</sup>

A livello globale i due grandi fattori destabilizzanti furono la crisi del sistema monetario di Bretton Woods, ufficialmente apertasi nel 1971, e i rapidi incrementi del prezzo dell'energia, concentratisi in particolare in coincidenza con gli shock petroliferi del 1973 e del 1979. L'aumento della concorrenza internazionale fra le economie industrializzate nel corso del decennio portò a una ridefinizione strutturale delle bilance commerciali da un lato degli Stati Uniti (in disavanzo a partire dai primi anni Settanta), e dall'altro di quei Paesi, come il

Giappone e la Germania, in grado di contendere il primato al colosso americano, e che non a caso presentarono da allora in poi un attivo nei conti con l'estero. In generale, inoltre, la quota dell'export sul prodotto interno lordo dei Paesi occidentali crebbe rapidamente nel corso degli anni Settanta, aumentando così l'impatto della domanda estera sulla crescita del reddito nazionale.

Nel mutato contesto internazionale la troppo a lungo ritardata crescita dei salari italiani si tradusse quasi proporzionalmente in una conseguente erosione dei margini di profitto per le imprese. In Italia la quota del valore del prodotto industriale assorbita dai profitti crollò dal 34% del 1969 al 24% del 1975.<sup>18</sup> In prospettiva più aggregata, tuttavia, gli indicatori macroeconomici dei primi anni Settanta possono apparire all'epoca come il segno di una "crisi" solo in confronto alla straordinaria crescita degli anni Sessanta. I dati statistici riferiti agli anni fra il 1971 e il 1980, nell'insieme, restituiscono l'immagine di un'economia tutt'altro che stagnante, con una sostenuta crescita del Pil e delle esportazioni, in presenza di salari reali in crescita (ancora più rapida che non quella della produttività) e di un tasso di disoccupazione ancora tutto sommato contenuto. Nonostante il rallentamento nella crescita del reddito, nell'insieme l'Italia continuò a registrare una rilevante crescita economica e notevoli progressi in campo sociale. Molti indicatori di benessere segnalano il raggiungimento di condizioni di prosperità per la società italiana. Fra il 1970 e il 1980 la disuguaglianza sociale e l'incidenza della povertà si ridussero come mai in passato; crebbero anche gli anni di istruzione della popolazione, così come la speranza di vita.<sup>19</sup>

Nel corso del decennio l'incidenza della spesa pubblica sul Pil crebbe, sia per contenere i costi sociali della crisi energetica, sia per finanziare le prestazioni del *welfare state*, soprattutto in ambito previdenziale e assistenziale. Tale crescita risultò comunque inferiore a quella avvenuta negli stessi anni in Francia o nella Germania federale, con la differenza che in Italia la pressione fiscale rimase immutata fino al 1975, favorendo il susseguirsi di crescenti deficit nel bilancio dello Stato, generati in seguito alla realizzazione di una serie di riforme che vanno dall'istituzione dell'ordinamento regionale nel 1970 all'introduzione del Sistema sanitario nel 1978. L'aumento del debito pubblico in rapporto al Pil, passato dal 42% del 1971 al 56% del 1980, fu comunque molto inferiore di quanto non avverrà nel decennio successivo.<sup>20</sup>

Interessante è anche richiamare il giudizio di Gianni Toniolo, che nell'introduzione al volume edito dalla Banca d'Italia *L'Italia e l'economia mondiale. Dall'Unità a oggi* ha affermato che i risultati complessivi dell'economia italiana negli anni Settanta furono sorprendentemente buoni. Anche se il 1975 fu il primo anno di recessione dalla fine della guerra, con una caduta del Pil reale superiore al 2%, nell'arco dell'intero decennio il Pil crebbe a un tasso del tutto rispettabile del 3,4% l'anno (3,6% tra il 1973, l'anno della prima crisi petrolifera, e il 1979). La disuguaglianza nella distribuzione del reddito si ridusse più velocemente che in qualsiasi altro decennio dall'unificazione.<sup>21</sup>

Con ciò non si intende rappresentare gli anni Settanta come una seconda "età dell'oro", ma soltanto porre la trasformazione del paradigma economico italiano nella giusta prospettiva. I risultati degli anni Settanta furono certamente ottenuti attraverso una miscela di inflazione e svalutazione. L'inflazione permise una compensazione attraverso l'aumento dei prezzi rispetto alla pressione esercitata sui profitti dalla crescita dei salari, mentre il nuovo sistema monetario internazionale post-Bretton Woods permise, attraverso la flessibilità dei cambi, di mantenere la competitività delle merci italiane sui mercati esteri, consentendo il recupero di quanto concesso sul piano salariale all'interno. Fu una politica estremamente efficace soprattutto dopo che, nel 1976, venne adottata la linea della "svalutazione differenziata", consentendo alla lira di cedere rispetto al marco tedesco e alle valute ad esso collegate, mantenendola invece stabile, oppure svalutandola in misura assai minore, rispetto al dollaro statunitense. Una politica del cambio fu resa più efficace dal fatto che la maggioranza delle importazioni italiane, soprattutto energetiche, erano denominate in dollari mentre le esportazioni erano indirizzate in modo maggioritario ai mercati europei. Una tale politica consentiva, come ha rilevato Augusto Graziani, di contenere il costo delle importazioni prezzate in dollari (riducendo gli effetti dell'inflazione importata) e al contempo di sostenere la competitività delle merci italiane sui mercati europei.<sup>22</sup>

L'istituzione italiana che più di tutte inizia a manifestare una crescente insofferenza nei primi anni Settanta di fronte alle pressioni crescenti sulle autorità di politica economica italiane fu sicuramente Banca d'Italia. Basti pensare a tal proposito al governatore Carli che nel maggio 1974 ritenne di dover giustificare nelle proprie considerazioni finali la *ratio* che aveva guidato il sostegno della banca centrale alla politica fiscale espansiva ricorrendo a toni quasi crepuscolari:

Ci siamo posti e ci poniamo l'interrogativo se la Banca d'Italia avrebbe potuto o potrebbe rifiutare il finanziamento del disavanzo del settore pubblico [...]. Il rifiuto [...] avrebbe l'apparenza di un atto di politica monetaria; nella sostanza sarebbe un atto sedizioso, al quale seguirebbe la paralisi delle istituzioni. Occorre assicurare la continuità dello Stato, anche se l'economia debba cadere in ristagno.<sup>23</sup>

Le difficoltà di contenere la crescita reale dei salari in un contesto di inflazione crescente e ridurre gli squilibri della bilancia dei pagamenti (particolarmente marcati nel 1974 e tra il 1975 e il 1976), da cui avevano origine i periodici deprezzamenti valutari, erano indubie ma non anomale nel contesto europeo dei primi anni Settanta<sup>24</sup> e forse non tali da giustificare una “condizione di solitudine” di fronte ai rischi di “banca rotta della nostra economia”, che “la stampa internazionale e quella interna non ponevano in dubbio se essa sarebbe avvenuta, ma soltanto speculavano intorno al momento nel quale ciò sarebbe accaduto”.<sup>25</sup> Al di là delle condizioni precarie dei conti con l'estero, un altro fattore che sicuramente influì sulle prese di posizione della banca centrale fu la perdita di “prestigio” internazionale subita negli anni successivi alla fine del sistema di Bretton Woods, come argomentato sempre da Carli dopo l'abbandono da parte dell'Italia del cosiddetto “serpente monetario” nel febbraio 1973: “la mancata partecipazione dell'Italia alla fluttuazione congiunta delle monete europee non sembra possa essere interpretata come la causa del distacco dell'Italia dall'Europa; se mai è vero l'inverso: sul metro monetario si sono riflesse all'improvviso le ombre di comportamenti internazionali e di comportamenti interni [...]; ne è derivato un rallentamento del processo di integrazione della nostra economia in quella della Comunità”.<sup>26</sup>

### **3. Il cambio di paradigma**

Il passaggio ad un nuovo paradigma macroeconomico fu inaugurato, com'è noto, dall'adesione italiana al Sistema monetario europeo (Sme) nel 1979. Negli anni precedenti la necessità di partecipare ai nuovi progetto di integrazione monetaria europea era stata sostenuta esplicitamente dagli economisti di Banca d'Italia dato il vincolo di convergenza macroeconomica che la scelta “europeista” avrebbe necessariamente imposto. L'ingresso nello Sme fu anticipato dalla pubblicazione nel settembre 1978 del “Piano Pandolfi” un ambizioso manifesto politico-economico redatto da Tommaso Padoa Schioppa, brillante

economista allora alla Banca d'Italia, e presentato dal direttore generale dell'Istituto Carlo Azeglio Ciampi al ministro Tesoro Filippo Maria Pandolfi. Tra i punti più qualificanti del piano vi erano il blocco dei salari per tre anni, un'ampia restaurazione della mobilità del lavoro (sia all'interno delle singole imprese che fra settori), una riduzione delle spese sociali (pensioni e sanità) e un aumento dei trasferimenti alle imprese.

Come ha mostrato Giandomenico Piluso,<sup>27</sup> la fase precedente all'ingresso nello Sme coincise con l'aprirsi di una frattura senza precedenti all'interno della Banca d'Italia, con il governatore Paolo Baffi sostanzialmente isolato nella sua opposizione, motivata dalla preoccupazione per gli effetti negativi di un eventuale differenziale inflazionistico sulle esportazioni italiane, e che in ogni caso riteneva l'adesione italiana subordinata al raggiungimento di un consenso sociale sulla distribuzione del reddito. Un ruolo cruciale nel formare la posizione intellettuale della Banca fu invece giocato dagli economisti del Servizio studi, per la maggior parte reclutati da Carli durante gli anni Sessanta e vicini a Ciampi, in particolare Rainer Masera e lo stesso Tommaso Padoa-Schioppa. Nonostante anche Baffi fosse sempre stato convinto l'economia italiana dovesse adottare serie e coerenti politiche di contenimento dell'inflazione e di stabilizzazione dei rapporti di cambio con l'estero, era tuttavia fortemente contrario alla creazione di un nuovo "vincolo esterno" differente da quello tradizionale della bilancia dei pagamenti, mentre Ciampi e gli economisti del Servizio studi ritenevano necessaria proprio l'imposizione di un vincolo di cambio monetario semi-giuridico, che diventasse un vincolo di politica fiscale dato che controllo dell'inflazione e del debito pubblico avrebbero assunto una rilevanza centrale. Gli economisti della Banca d'Italia assunsero così per la prima volta un ruolo di supplenza tecnocratica della politica, che ne contraddistinguerà in modo crescente l'azione nel corso degli anni Ottanta, motivando e orientando le scelte politiche del Paese a favore di una sempre più stringente integrazione economica e monetaria dell'Europa.<sup>28</sup>

L'adesione allo Sme ha rappresentato una fondamentale discontinuità nella storia economica e politica italiana:

Il Sistema monetario europeo rappresentò un cambiamento radicale. Finalità principale del nuovo sistema fu quella di creare uno spazio europeo integrato, non soltanto da un punto di vista commerciale ma soprattutto finanziario. [...] La creazione di un mercato finanziario unico produsse come conseguenza la necessità per ogni Paese di adeguare i propri tassi di interesse interni

ai tassi vigenti nei mercati europei. [...] Sul piano istituzionale il primato degli obiettivi finanziari su quelli reali venne consacrato con l'affermazione che in ogni Paese la Banca centrale, riconosciuta come custode dell'equilibrio monetario, avrebbe dovuto godere di una autonomia sempre più completa e svincolarsi dal controllo delle autorità politiche, tendenzialmente inclini a violare gli equilibri finanziari pur di soddisfare le istanze provenienti dai più diversi settori sociali.<sup>29</sup>

La prima conseguenza del nuovo regime monetario fu il brusco rallentamento della dinamica salariale e l'aumento della disoccupazione, dinamiche che verranno inaugurate icasticamente nel 1980 dalla sconfitta dei sindacati dopo un lungo sciopero alla Fiat scatenato dal licenziamento di alcune centinaia di militanti. Questa disfatta mise la parola fine a una lunga stagione di conflitto fra capitale e lavoro cominciata venti anni prima e che aveva avuto il momento più intenso nell'autunno caldo del 1969. Un milione di lavoratori verranno espulsi dal settore manifatturiero fra il 1980 e il 1985.<sup>30</sup>

L'ultimo avvenimento che sintetizza il completamento del cambiamento di paradigma fu la cessazione dal luglio del 1981 dell'impegno della Banca d'Italia ad acquistare i buoni del Tesoro non collocati sul mercato. Nel nuovo regime l'indipendenza della Banca d'Italia dalle necessità finanziarie del Tesoro era naturalmente funzionale alla permanenza del Paese nello Sme: i tassi di interesse non potevano più essere liberamente fissati, bensì dovevano essere determinati allo scopo di preservare la stabilità del cambio. Il cosiddetto "divorzio" fra Tesoro e Banca d'Italia fu sottoscritto, com'è noto, direttamente fra i due contraenti attraverso uno scambio di lettere fra Carlo Azeglio Ciampi e il ministro del Tesoro Beniamino Andreatta, senza un preventivo dibattito parlamentare. La discontinuità con l'ossessione della crescita del "vecchio regime" è stata poi rivendicata da Andreatta: "l'imperativo era di cambiare il regime della politica economica e lo dovevo fare in una compagine ministeriale in cui non avevo alleati, ma colleghi ossessionati dall'ideologia della crescita a ogni costo, sostenuta da bassi tassi di interesse reali e da un cambio debole".<sup>31</sup> Ciampi difese invece la scelta nelle sue *Considerazioni finali* del 1987,<sup>32</sup> argomentando che la stabilità monetaria era diventata da quel momento il principale obiettivo della politica monetaria. Il senso del nuovo regime monetario fu di imporre, attraverso il regime di cambi fissi, disciplina salariale e di bilancio. L'economia italiana trovò così nel "rigore importato un surrogato dell'indisciplina interna e della sua incapacità a realizzare un compromesso sociale interno sulla distribuzione del reddito fra capitale e lavoro".<sup>33</sup>



Il primo frutto del nuovo paradigma economico fu l'avvitarsi della dinamica del debito pubblico. Come ha sottolineato De Cecco, se in un certo senso fu la politica fiscale a non collaborare al nuovo regime, altrettanto bene si potrebbe sostenere che era la politica monetaria a non cooperare con la politica fiscale e a essere condotta senza badare alle conseguenze sull'economia.<sup>34</sup> In seguito al "divorzio" i tassi di interesse reali diventarono positivi già negli ultimi mesi del 1981, sino a diventare strutturalmente superiori al tasso di crescita dell'economia. Sfortunatamente, sebbene negli anni Ottanta le entrate fiscali crescessero in termini di Pil, crebbero al contempo anche le spese. La combinazione perversa di saldi primari negativi ed elevati tassi di interesse reali collocò il rapporto debito pubblico/Pil su un sentiero esplosivo.<sup>35</sup>

Come ha sintetizzato Antonio Pedone:

Sta di fatto che, con l'ingresso dell'Italia nello Sme, il peso del riassorbimento degli squilibri e della ricomposizione dei conflitti si sposta quasi interamente sul bilancio pubblico, essendo divenuto meno facile e più costoso il ricorso alla svalutazione della lira. Subito dopo, la svolta restrittiva della politica monetaria e il successivo cosiddetto divorzio fra Tesoro e Banca d'Italia (con cui quest'ultima recupera una buona dose di indipendenza) nel 1981, fa impennare il costo del debito che contribuisce poi in maniera determinante alla sua crescita insieme alla persistenza di elevati deficit primari che cominciano a ridursi in modo lento e insufficiente soltanto a partire dal 1983.<sup>36</sup>

In un sistema di cambi fissi, gli elevati tassi di interesse reali, un tasso di inflazione superiore a quello dei concorrenti e l'insufficiente consolidamento fiscale portarono a un peggioramento della dinamica del debito pubblico e della competitività internazionale. Mentre l'Italia svalutò dieci volte fra il 1979 e il 1986 con una discesa del 25,7% del cambio nominale effettivo, questo non fu mai sufficiente per recuperare pienamente la propria competitività. La persistenza di un significativo differenziale di inflazione rispetto ai Paesi "forti", determinò una sopravvalutazione reale del cambio della lira che in termini aggregati fu pari nel periodo 1979-1991 al 40,9% nei confronti del marco tedesco e al 32,5% nei confronti del franco francese, con una perdita secca di competitività per le esportazioni italiane. La fede nelle virtù del nuovo regime raggiunse l'apice col cosiddetto "nuovo Sme" (1987-1992), quando il sistema divenne in pratica un regime di cambi fissi, senza alcun riallineamento a parte quello che nel 1990 precedette l'adozione della banda stretta di oscillazione da parte della lira. L'effetto

principale fu l'ulteriore allargarsi del disavanzo estero e delle passività nette sull'estero e la incapacità delle autorità di bilancio di stabilizzare il rapporto debito pubblico/Pil fino alla drammatica quanto inevitabile uscita della lira dallo Sme nel 1992.

Il nuovo paradigma economico che l'Italia adottò negli anni dello Sme (1979-1992) fu chiaramente incoerente: un sistema di cambi fissi combinato con politiche fiscali volte a sostenere la domanda interna senza, tuttavia, il sostegno di una politica monetaria accomodante in quanto quest'ultima era volta essenzialmente a sostenere il cambio fisso. La prima vittima del cambio di paradigma fu il debito pubblico, a cui fu affidato anche il compito di sostenere la competitività delle imprese italiane e compensare gli squilibri occupazionali derivanti dall'effetto asimmetrico della stabilizzazione monetaria sull'economia italiana. La sopravvalutazione della valuta si tradusse in una sofferenza crescente della bilancia commerciale che fu compensata solo grazie all'afflusso di capitali, determinato sì dalla stabilità valutaria, ma anche, e soprattutto, dagli alti tassi di interesse reali che caratterizzarono tutto il decennio. Il "vincolo esterno" avrebbe dovuto costituire uno stimolo per gli imprenditori italiani ad investire nel miglioramento della produttività. In effetti, strette tra un cambio forte e un'inflazione più elevata di quella dei principali concorrenti, le imprese italiane attuarono una diffusa ristrutturazione. I guadagni di produttività furono notevoli, soprattutto nella prima parte del decennio (nell'ordine del 5-6% annuo), ma furono realizzati soprattutto attraverso l'espulsione massiccia di manodopera dalla grande industria e l'ammodernamento delle linee di produzione esistenti, non attraverso l'innovazione tecnologica. In questo modo il settore manifatturiero italiano conservò la sua specializzazione nei comparti tradizionali maggiormente esposti alla concorrenza dei Paesi di nuova industrializzazione e dei Paesi mediterranei che entravano a far parte della Cee in quegli anni e continuò a perdere terreno nelle produzioni ad elevato contenuto tecnologico.<sup>37</sup>

Commentando questa politica, nel 1991 Augusto Graziani ha scritto:

A questo punto verrebbe la voglia di dire che la politica monetaria messa in atto dal 1979 ha creato un autentico guazzabuglio. Contro tutte le regole della politica economica, le autorità monetarie, manovrando uno strumento solo, quello del cambio forte, sono riuscite a realizzare almeno quattro obiettivi (tutti negativi): inflazione interna, penalizzazione dell'industria esportatrice, debito estero crescente a spirale, debito pubblico interno alle stelle. A dispetto di ciò, le autorità monetarie non danno segno di pentimento. Anzi sembrano paghe dei risultati conseguiti.<sup>38</sup>

Dopo il 1992, prima l'inizio dell'austerità e la politica degli avanzi primari, e poi l'unificazione monetaria, hanno finalmente allineato politica fiscale e politica monetaria, ma le vittime sono state la crescita economica, i salari e la produttività.<sup>39</sup>

## Note

<sup>1</sup> M. Salvati, *Occasioni mancate. Economia e politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2000; G. Nardozi, *Miracolo e declino. L'Italia tra concorrenza e protezione*, Roma-Bari, Laterza, 2004; P. Craveri, *L'arte del non governo. L'inarrestabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016; F. Silva e A. Ninni, *Un miracolo non basta. Alle origini della crisi italiana tra economia e politica*, Roma, Donzelli, 2019.

<sup>2</sup> F. Giavazzi, *Lobby d'Italia*, Milano, Rizzoli, 2005.

<sup>3</sup> A. Aganin e P. Volpin, *The history of corporate ownership in Italy*, in K.M. Randall (ed.), *A history of corporate governance around the world: Family business groups to professional managers*, Chicago, Nber, 2005, pp. 325-361.

<sup>4</sup> P. Ciocca, *Ricchi per sempre? Una storia economica d'Italia, 1796-2005*, Torino, Bollati Boringhieri, 2007, pp. 249-250.

<sup>5</sup> V. Binda e M. Perugini, *I cartelli come istituzione anti-crisi. Il caso italiano (1900-1960)*, in "RiSES", III/1-2, 2017, pp. 191-218.

<sup>6</sup> F. Amatori, *Perché l'Italia non poteva approdare in Giappone*, in Id. (a cura di), *L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Milano, Feltrinelli, 2017.

<sup>7</sup> M. Perugini, *Il fallimento dei progetti tecnologici di frontiera*, in F. Amatori (a cura di), *L'approdo mancato. Economia, politica e società in Italia dopo il miracolo economico*, Milano, Feltrinelli, 2017.

<sup>8</sup> S. Cesaratto e G. Zezza, *Farsi male da soli. Disciplina esterna, domanda aggregata e il declino economico italiano*, in "L'industria", n. 2, aprile-giugno, 2019, p. 286.

<sup>9</sup> M. Pivetti, *Bilancia dei pagamenti e occupazione in Italia: integrazione internazionale e equilibri sociali*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1979.

<sup>10</sup> E. Felice, A. Nuvolari e M. Vasta, *Alla ricerca delle origini del declino economico italiano*, in "L'industria", n. 2, aprile-giugno, 2019, p. 197.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 198.

<sup>12</sup> S. Cassese, *L'Italia: una società senza Stato?*, Bologna, il Mulino, 2011.

<sup>13</sup> Cfr., ad esempio, G. Amato e A. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, Bologna, il Mulino, 2013.

<sup>14</sup> Cfr. S. Cesaratto e G. Zezza, *Farsi male da soli* cit., per uno dei pochi casi "virtuosi".

<sup>15</sup> E. Felice, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 201.

<sup>16</sup> S. Rossi, *La politica economica italiana, 1968-2007*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 16-17.

<sup>17</sup> E.J. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, trad. it. Milano, Rizzoli, 1995.

- <sup>18</sup> S. Rossi, *La politica economica italiana* cit., p. 8.
- <sup>19</sup> N. Amendola, A. Brandolini e G. Vecchi, *Disuguaglianza*, in G. Vecchi (a cura di), *In ricchezza e in povertà: il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna, il Mulino, 2011, pp. 235-269.
- <sup>20</sup> M. Alberti, *Tra Stato e mercato: l'economia italiana nei turbolenti anni Settanta*, in F. Balestracci e C. Papa (a cura di), *L'Italia degli anni Settanta. Narrazioni e interpretazioni a confronto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019.
- <sup>21</sup> G. Toniolo, *La crescita economica italiana, 1861-2011*, in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Venezia, Marsilio, 2013, p. 36.
- <sup>22</sup> A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana: dalla ricostruzione alla moneta europea*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000, pp. 123-125.
- <sup>23</sup> Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, Roma, Banca d'Italia, 1974, p. 32.
- <sup>24</sup> N. Ferguson, C.S. Maier, E. Manela e D.J. Sargent (eds), *The shock of the global. The 1970s in perspective*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2011; L. Warlouzet, *Governing Europe in a globalizing world. Neoliberalism and its alternatives following the 1973 oil crisis*, London-New York, Routledge, 2018.
- <sup>25</sup> Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, Roma, Banca d'Italia, 1975, p. 18.
- <sup>26</sup> Banca d'Italia, *Considerazioni finali*, Roma, Banca d'Italia, 1973, pp. 19-20.
- <sup>27</sup> G. Piluso, *Reshaping the external constraint. Franco Modigliani, Tommaso Padoa-Schioppa and the Ems, 1977-1993*, in "History of economic thought and policy", n. 2, 2020, pp. 97-119; Id., *Una scelta per l'Europa, una scelta per lo sviluppo? La Banca d'Italia, il Piano Pandolfi e lo Sme, 1977-1979*, in "Italia contemporanea", n. 298, 2022, pp. 306-307.
- <sup>28</sup> P. Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato (1990-1996)*, Torino, Einaudi, 1998, p. 459.
- <sup>29</sup> A. Graziani, *Lo sviluppo dell'economia italiana* cit., pp. 131-133.
- <sup>30</sup> M. Arcelli e S. Micossi, *La politica economica negli anni Ottanta (e nei primi anni Novanta)*, in M. Arcelli (a cura di), *Storia, economia e società in Italia 1947-1997*, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 283.
- <sup>31</sup> B. Andreatta, *Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari*, in "Il Sole 24 Ore", 26 luglio 1991.
- <sup>32</sup> S. Rossi, *La politica economica italiana* cit., p. 45.
- <sup>33</sup> S. Cesaratto e G. Zezza, *Farsi male da soli* cit., p. 294.
- <sup>34</sup> M. De Cecco, *L'Italia e il Sistema Monetario Europeo*, in F.R. Pizzuti (a cura di), *L'economia italiana dagli anni Settanta agli anni Novanta: pragmatismo, disciplina, saggezza convenzionale*, Milano, McGraw-Hill, 1994, p. 29.
- <sup>35</sup> M. Arcelli e S. Micossi, *La politica economica negli anni Ottanta* cit., p. 265; S. Rossi, *La politica economica italiana* cit., pp. 51-52.
- <sup>36</sup> A. Pedone, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Debito pubblico e riforma tributaria*, Quaderni di economia italiana, Roma, Unicredit, 2011, pp. 11-45.
- <sup>37</sup> F. Petrinì, *"La politica antinflazionistica è la politica europeistica e viceversa". L'adesione italiana al Sistema monetario europeo*, in L. Mechi e D. Pasquinucci (a cura di), *Integrazione europea e trasformazioni socio-economiche*, Milano, FrancoAngeli, 2017.
- <sup>38</sup> A. Graziani, *Gli inconvenienti del cambio forte*, in "il manifesto", 13 giugno 1991.
- <sup>39</sup> M. Perugini, *Flessibilità del lavoro, occupazione, produttività. Un rapporto da rivalutare*, Milano, Feltrinelli, 2016; S. Cesaratto e G. Zezza, *Farsi male da soli* cit., p. 302.

# Il nodo del debito pubblico

---

di *Roberto Artoni*

## 1. Premessa

In Italia l'accumulazione di debito pubblico dal 1972 al 1994 (in termini di prodotto interno da 52 a 124) è stata eccezionale per essersi verificata in tempo di pace. È stato pure non usuale il fatto che il rapporto si sia mantenuto per i trent'anni successivi a livelli sempre elevati, raggiungendo il 134% nel 2019, prima di salire a 155 per effetto della pandemia Covid. La ripresa post-Covid ha portato nel 2022 il rapporto fra debito pubblico lordo e prodotto a 142.

Il fatto che i riferimenti interpretativi abbiano ad oggetto un rapporto richiede che ogni analisi esamini sia le cause delle variazioni del numeratore, sia i fattori che hanno influito sul denominatore. Non è in sostanza corretto interpretare l'andamento del rapporto come il risultato di variazioni incrementali del numeratore, come si tende a fare con molta superficialità anche in sedi ufficiali. L'andamento del rapporto è infatti determinato fondamentalmente da due fattori: il saldo primario (la differenza fra le entrate e le spese al netto degli interessi afferenti alle pubbliche amministrazioni) e la differenza fra tasso di crescita e costo medio del debito pubblico. Il rapporto debito prodotto aumenta quando il saldo primario è negativo e quando il costo medio è superiore al tasso di crescita.

## 2. Dal 1973 al 1979

Nella lettura del lungo processo di crescita del rapporto debito prodotto possiamo identificare alcuni momenti decisivi.

Il primo riguarda la fluttuazione della lira decisa nel febbraio 1973. L'economia italiana, dopo decenni di crescita sostenuta era entrata in una fase di stagnazione. Il tasso di crescita si era ridotto in misura eccessiva, almeno così sembrava allora, dal 5,5 del 1970, all'1,9 del '71 e al 3,2 del 1972. La congiuntura italiana rifletteva peraltro in buona misura il rallentamento dell'economia degli Stati Uniti dopo il surriscaldamento degli ultimi anni della presidenza Johnson.

Nel nostro Paese, aggiungendosi al ciclo internazionale riflessivo, le tensioni sociali erano forti, con richieste di aumenti salariali rilevanti. Si riteneva inoltre che negli anni Sessanta non fossero state sfruttate le pur esistenti possibilità di adeguamento delle nostre strutture sociali alle necessità di un Paese ormai sviluppato. Un libro di alcuni anni prima, di Fuà e Sylos Labini, *Idee per la programmazione economica*,<sup>1</sup> aveva sintetizzato la visione riformista in senso lato del nostro Paese.

In questo contesto si cercavano vie per consentire all'economia italiana di riprendere un necessario sentiero di sviluppo.

Vorrei ricordare due volumi di quegli anni: *Cronache di un'economia bloccata* di Beniamino Andreatta<sup>2</sup> e *La congiuntura più lunga*, di un gruppo di giovani economisti.<sup>3</sup> L'argomentazione di Andreatta spingeva nel senso di un allentamento del vincolo estero attraverso la fluttuazione della lira, allora dopo i riallineamenti del dicembre 1971 a 583 lire per dollaro. L'argomento del cambio fluttuante come strumento di allargamento delle opzioni di politica economica non era ovviamente sorto in Italia, ma aveva trovato fra gli altri un pugnace sostenitore in Milton Friedman.

Come accade sempre quando gli economisti propongono soluzioni semplici a problemi complessi, le conseguenze non furono quelle attese. La flessibilità del cambio (o più propriamente la svalutazione della lira) avrebbe forse portato vantaggi in termini di miglioramento del saldo commerciale, ma a prezzo di una perdita di ragioni di scambio, punto non secondario per un Paese povero di materie prime come il nostro [tab. 1]. Ma, soprattutto, avrebbe aperto spazi a tutti i comportamenti speculativi sotto forma di fughe di capitali o di sottofatturazione e di sovrapproduzione degli scambi commerciali.

Infatti, gli effetti immediati della fluttuazione o svalutazione fu l'innescare nel nostro sistema di una forte, e specifica al nostro Paese, componente inflazionistica che derivò in larga misura dalla perdita di valore della lira sul mercato dei cambi. Alcuni dati possono essere utili per intenderne la portata. Nel biennio 1976-1977 il deflatore del prodotto lordo italiano aumentò rispettivamente del 18 e del 19%; nella

media dei sette maggiori Paesi industriali gli aumenti furono limitati al 7,1 e 7,2%. (*Appendice alla Relazione annuale sul 1984*, tav. A1, p. 15). Il dollaro, che valeva 568 lire nel marzo 1973 era salita a 850 (una svalutazione pari al 21%); nello stesso arco di tempo il franco non variava la sua parità nei confronti della valuta Usa e il marco si rivalutava del 29%.

In ogni caso, gli effetti macroeconomici furono limitati, a possibile sostegno della tesi degli economisti classici per i quali la moneta è un velo. Nel decennio Settanta il tasso di crescita reale dell'economia italiana non si discostò significativamente da quello dei maggiori Paesi. Con riferimento all'Europa nel triennio 76-78, dopo la forte caduta del 1975, l'economia italiana è cresciuta del 10,5, contro l'11,7 della Germania e il 12,1 della Francia.

Per i nostri fini è importante ricordare che in quegli anni giunsero ad applicazione le importanti riforme concepite e approvate negli anni precedenti: la riforma pensionistica, interventi nella sfera sociale e in quella educativa e la riforma tributaria. Si manifestò tuttavia uno sfasamento temporale fra le riforme di spesa e quella tributaria. Le prime produssero rapidamente i loro effetti finanziari, mentre la riforma tributaria trovò applicazione piena solo a partire dal 1975.

Si formò di conseguenza a partire dal 1973 un consistente disavanzo primario, il 5% nella media degli anni Settanta, che si protrasse nel tempo, come vedremo. Gli effetti sul rapporto debito prodotto furono tuttavia limitati. La differenza fra costo medio nominale del debito e tasso di crescita nominale del prodotto interno è stata nel decennio non solo negativa, ma in media superiore al 10%, limitando l'aumento del rapporto debito prodotto (63 nel 1979 contro i 53 del 1972).

A questo punto un riferimento comparato può essere utile. Nel quinquennio 1974-1979, le entrate erano sensibilmente inferiori a quelle dei maggiori Paesi europei (il 33% contro il 42% in media di Francia e Germania); le spese erano più contenute nel comparto del consumo collettivi (16% in Italia contro il 20% di Francia e Germania) ed erano di poco inferiori nei trasferimenti sociali. In questi dati, emergono sia la relativa arretratezza dei consumi collettivi nel nostro Paese (i dipendenti pubblici hanno probabilmente subito più che altri gruppi sociali gli effetti dell'inflazione), sia i ritardi con cui il sistema fiscale è stato riformato.

In termini generali, nella vicenda italiana si possono cogliere due elementi probabilmente ricorrenti nella nostra storia. Si è manifestata, in primo luogo, una propensione alla drammatizzazione della nostra

situazione economica che ha portato di fatto a scelte destabilizzanti. Inoltre si è coltivata l'illusione che l'Italia potesse negli anni Settanta in qualche modo isolarsi, perseguendo politiche autonome dal ciclo internazionale. Dalla svalutazione della lira è derivata quasi automaticamente una specifica dinamica inflazionistica; non è stato invece possibile ottenere tassi di crescita relativamente elevati.

### **3. Dal 1979 al 1992**

La situazione comunque precaria degli anni Settanta si deteriorò a partire dal 1979, quando la crisi petrolifera del 1979 suscitò il timore che si ripettesse la grave depressione degli anni Settanta. I gestori economici italiani tentarono di scongiurare il pericolo di recessione, attivando importanti stimoli alla domanda interna. Se fino al 1978 l'economia italiana si muoveva a tassi moderatamente inferiori a quelli dei maggiori Paesi, nel 1979 e 1980 i tassi di crescita reali del nostro Paese, pari al 5% e al 4,5%, si confrontarono con tassi di crescita medi dei sette maggiori del 3,6% e dell'1,2%. Dal 1982 la divaricazione dei tassi di crescita ha mutato di segno. L'economia italiana è entrata in una fase di prolungata recessione: solo nel 1984 il tasso di crescita è tornato ad essere positivo. Sempre nel triennio 1980-1982 il deflatore del Pil è aumentato in media ogni anno del 18%, anche per effetto della svalutazione nei confronti del dollaro: la quotazione è passata da 831 lire nel 1979 a 1756 nel 1984.

Lo sfasamento macroeconomico era associato al cambio di rotta della politica monetaria americana che implicava la fine dei tassi di interesse negativi. Il costo medio nominale del debito pubblico era salito al 13% nel 1983. I tassi d'interesse nel 1983 cessarono di essere negativi, annullandosi di conseguenza il fondamentale strumento di controllo della dinamica del debito in termini di prodotto che aveva operato negli anni precedenti. Come conseguenza di un disavanzo primario che in anni di recessione si era mantenuto intorno al 5%, di una crescita negativa per tre anni e del cambiamento di segno dei tassi d'interesse reali da negativi a positivi, la dinamica del rapporto fra debito e prodotto ha accelerato in misura significativa: da 63 nel 1978 a 83 nel 1985.

Nel 1985 si avviò una nuova fase, che possiamo definire di stabilizzazione in un contesto di sviluppo. I tassi di crescita tornarono ad essere positivi [tab. 4]. Il tasso di crescita medio dell'economia italiana



nel decennio 1982-1991 è stato 2,3% (pur incorporando gli effetti della profonda recessione assoluta e relativa dei primi anni del decennio) contro il 2,4% della Francia, il 2,7% della Germania e il 2,9% degli Stati Uniti. Il deflatore del Pil era nel 1993, l'anno della crisi valutaria, al 4,3% contro il 3,6% della media dell'Unione europea. Il calo dell'inflazione era stato anche il frutto di una politica del cambio meno avventurosa. La quotazione del dollaro era a 1198 nel 1990, con un evidente beneficio in termini di miglioramento delle ragioni di scambio; al miglioramento della quotazione nei confronti del dollaro ha corrisposto un indebolimento verso il marco.

Sembrava che si stesse realizzando un nuovo e più avanzato equilibrio, in cui tutte le parti sociali ne avevano tratto beneficio in quegli anni e ancor di più ne avrebbero tratto in futuro. Salvatore Rossi stima che la quota dei profitti sul valore aggiunto aveva raggiunto il massimo nel 1988.<sup>4</sup> Nella *Relazione* della Banca d'Italia sul 1989 (pp. 85 e 90) si legge che “le trasformazioni strutturali degli anni Ottanta, quando l'economia italiana è tornata su un sentiero di sviluppo più equilibrato, il migliorato clima delle relazioni industriali, il favorevole andamento della congiuntura internazionale a partire dal 1982 e il contro shock petrolifero del 1985 hanno consentito dapprima un incremento di produttività delle imprese poi una crescita del prodotto, infine un'espansione della base produttiva”. “Fra il 1982 ed il 1988 la crescita del tasso di profitto è stata di 21 punti nelle imprese con più di 1000 addetti”.

Si tendeva a contrapporre, sempre nelle *Relazioni*, la brillantezza delle grandi imprese private alle difficoltà, pur localizzate in alcuni settori, delle imprese a partecipazione statale. Al riguardo, conviene ricordare che le imprese pubbliche svolsero in quegli anni un ruolo essenziale nell'adeguamento del capitale del Paese con forti investimenti in settori chiave. Esisteva un'evidente, anche se scarsamente apprezzata, contrapposizione fra il ruolo delle imprese pubbliche, che irrobustivano il Paese, e quelle delle grandi imprese private, che, invece, in mercati ancora protetti operavano nel settore dei beni di consumo durevoli. Aggiungo anche che la crescita in quegli anni continuava a ritmi superiori alla media dei Paesi europei. Per sintetizzare la situazione di fine anni Novanta, un dato del Fondo monetario internazionale è utile: a fine anni Novanta il nostro reddito pro capite corretto per la parità dei poteri d'acquisto era pari al 93% di quello tedesco e al 95% di quello francese; nel 2018 si collocava rispettivamente al 75% e all'86%.