

**ISTITUTO UNIVERSITARIO NAVALE
FACOLTÀ DI ECONOMIA
ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI**



**VINCOLO ESTERO E POLITICA ECONOMICA
NEGLI ANNI NOVANTA**

CONCETTO PAOLO VINCI

WORKING PAPER N. 12. 2000

OTTOBRE 2000

Redazione:

Istituto di Studi Economici
Facoltà di Economia
Istituto Universitario Navale

Via Medina, 40

80132 Napoli

Tel. +39-081-5512207-5510738 – fax +39-081-5511140

La Redazione ottempera agli obblighi previsti dall'Art. 1 del D.L.L. 31.8.1945, n. 660.

Copie della presente pubblicazione possono essere richieste alla segreteria dell'Istituto.

ISTITUTO UNIVERSITARIO NAVALE
ISTITUTO DI STUDI ECONOMICI

Working Paper n. 12.2000

Ottobre 2000

VINCOLO ESTERO E POLITICA ECONOMICA NEGLI
ANNI NOVANTA

CONCETTO PAOLO VINCI *

In questo lavoro si procederà ad un'attenta e dettagliata analisi della Politica Economica negli anni novanta, da cui è emerso che Governi diversi, il Governo Amato che viene considerato l'ultimo della Prima Repubblica, i Governi Ciampi e Dini, sostanzialmente dei Governi tecnici, e Governi politici di opposta tendenza come il Governo Berlusconi, e quelli dell'ultima legislatura, abbiano di fatto, sia pure con sfumature diverse, portato avanti una politica macroeconomica restrittiva, che ha puntato tutto sul risanamento della Finanza Pubblica, inevitabilmente a scapito della crescita, della produzione e dell'occupazione. In particolare si vuole evidenziare il ruolo che il vincolo estero ha giocato nel forgiare e le politiche economiche e gli investimenti.

The aim of this paper is to deeply investigate on the Political economy adopted in the nineteen's: what emerges is that different authorities, namely *Governo Amato*, considered as the last of the *Prima Repubblica*, *Governo Ciampi* and *Dini*, basically technical authorities, and political authorities of different tendency, such as *Governo Berlusconi* and the latest ones, have as a matter of fact brought ahead a restrictive macroeconomic policy, which was mainly focused on healing Public finance, fatally damaging economic growth, production and employment. Mainly we aim to put in evidence the role played by the foreign constraint in determining both the economic policies and events.

*
Professore Associato di Politica Economica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'I.U.O. di Napoli.

INDICE

I Introduzione

II L'economia italiana negli anni Novanta

III Le Politiche macroeconomiche: un esame più puntuale

IV Alcune considerazioni e riflessioni conclusive

Bibliografia Generale

I *Introduzione*

Vale la pena formulare una riflessione ed un riesame della politica economica italiana nell'ultimo decennio anche se qualcuno potrebbe obiettare che è ancora troppo presto per formulare un giudizio su alcune misure, in particolare quelle adottate dagli ultimi Governi, per il fatto che ancora non hanno manifestato per intero i loro effetti. Seppure ritenute fondate tali perplessità, si è, in ogni caso, ritenuto procedere alla stesura delle presenti note, nella convinzione che, tranne che per imprevedibili cambiamenti, a noi le vicende economiche degli anni novanta sembrano ben delineate, e molto difficilmente si potrà modificare il giudizio complessivo sul decennio.

Prima di procedere nell'analisi della politica economica italiana, sono necessarie alcune osservazioni di carattere preliminare, che coinvolgono, sia problemi di metodo, che di merito riguardante il recente passato, cioè gli anni anteriori all'attuale decennio. Più esplicitamente, un'analisi quale quella che ci accingiamo a presentare qui di seguito, non può prescindere da una considerazione delle condizioni economiche dell'Italia all'inizio degli anni novanta e dal precedente percorso. Vediamo di analizzare più in dettaglio il punto in esame. Potrebbe sembrare ovvio non sottolineare la circostanza che non sia possibile discutere delle misure di politica economica adottate prescindendo dalle condizioni economiche; tale questione ha ricevuto, tuttavia, particolare e nuova attenzione in epoca recente, circostanza quest'ultima che non si era manifestata in precedenza nel dibattito economico.

Nell'introduzione ad una raccolta di recenti saggi J.P. Fitoussi (1995 pagg. XXI) scrive:

“Vi è un assioma universalmente accettato dagli economisti, che io propongo di chiamare l'esistenza di un metalinguaggio, secondo cui le relazioni macroeconomiche devono avere fondamenti microeconomici. Questo assioma stabilisce sin dall'inizio la subordinazione dell'approccio macro a quello micro, ed allo stesso tempo classifica ed ordina le argomentazioni economiche riconoscendo implicitamente che la microeconomia è essa stessa ben fondata. Una tale convinzione si è spinta così avanti, che tanti economisti pensano che sia sufficiente studiare un'economia alla Robinson Crusoe, per comprendere alcune importanti (macro) proprietà delle nostre reali economie, specialmente con riferimento alla comprensione ed analisi del ciclo e della crescita. Correndo il rischio di ribadire l'ovvio, io, al contrario, enfatizzerò il fatto che le istituzioni forgiavano la condotta microeconomica. La reazione ottimale di un agente non dipende soltanto dal suo vincolo di bilancio, ma dipende dal contesto istituzionale e da come lo stesso si sia andato evolvendo, dalle regole del gioco comunemente accettate nella società in cui il soggetto si trova a vivere ed operare, e dal suo grado d'altruismo.”

Ancora, nel primo saggio del volume in questione, riguardante il modello cui la Russia avrebbe dovuto ispirarsi nel suo processo di transizione, Blinder (1995 pagg. 3-4 e ..21-22) così scrive:

“Tutti noi siamo a conoscenza del fatto che l'economia neoclassica è più adatta ad analizzare posizioni di equilibrio che fasi di transizione.... Il cosiddetto problema della transizione è suddiviso utilmente in due domande:

1. dove vogliamo andare?
2. Come possiamo passare da qui a lì?

Si suppone che l'analisi economica sia in grado di fornire buone risposte alla prima domanda, ma cattive sono le risposte per la seconda domanda. E ancora, mentre ognuno sa che la risposta alla seconda domanda dipende dalle condizioni iniziali, la risposta alla prima non fa una tale supposizione. Ma io temo di aver tracciato la dicotomia tra l'analisi di equilibrio e la dinamica della transizione troppo drasticamente. Dopo tutto, nei sistemi biologici (ed in alcuni fisici), il sentiero da cui si parte influenza la posizione cui si approda. Voglio argomentare adesso che la risposta alla prima domanda, può dipendere pure dalle condizioni iniziali. La ragione di ciò parte da una

semplice osservazione: se esiste più di un equilibrio vitale, quello che la società sceglie – consciamente o via la mano invisibile – può dipendere dalla sua storia, dalla sua cultura, o anche da eventi accidentali. Dove si arriva può dipendere anche da dove si parte.”

Infine, sempre nello stesso volume del saggio sul programma di stabilizzazione d’Israele nel 1985, D. Patinkin (1995 pagg. 43-46) scriveva:

“Una semplice verità finale di economia monetaria è che la condizione cruciale per il successo di un programma di stabilizzazione è che esso goda di credibilità agli occhi del pubblico. E nel giugno del 1985 c’erano sicuramente fattori che militavano contro la creazione di una tale credibilità. In particolare, via via che l’inflazione accelerava nei primi anni ottanta, il governo aveva più volte proclamato l’adozione di un programma in grado di bloccare l’inflazione. Nella gran parte dei casi questi programmi erano basati su pacchetti che implicavano il blocco dei prezzi, e l’adozione di una politica dei redditi fondata sul blocco dei salari. Essi erano accompagnati da ferme dichiarazioni da parte dei ministri delle Finanze circa le loro rispettive intenzioni di tagliare le spese governative e quindi il deficit, dichiarazioni a loro volta accompagnate da corrispondenti dichiarazioni della Banca d’Israele sull’adozione di una stretta monetaria. Ma queste dichiarazioni non erano rispettate, ed i programmi, uno dopo l’altro, fallivano. La domanda sorge a questo punto: dopo questi precedenti di fallimenti così scoraggianti, perché il programma di stabilizzazione di Giugno – Luglio 1985 raggiunse la necessaria credibilità?.....A ciò occorre aggiungere un altro importante fattore. Non si può comprendere il successo del programma di stabilizzazione di Israele senza tenere conto del ruolo cruciale giocato dalla congiuntura politica unica in cui il Governo adottò il programma. In particolare, nelle elezioni che avvennero alla fine del Luglio 1984, nessuno dei due maggiori partiti, il Labour ed il Likud, ottenne una maggioranza stabile. Di conseguenza, dopo alcune settimane d’inutili tentativi, le due parti formarono a metà Settembre un governo di unità nazionale. Il dichiarato obiettivo di questo governo d’unità nazionale fu il ritiro dell’esercito israeliano dal Libano e la lotta serrata all’inflazione.”

Sull’onda delle precedenti considerazioni, riteniamo opportuno far precedere le nostre analisi da alcune osservazioni del genere sulle vicende italiane, riprendendole da un saggio di Arcelli e Micossi (1997 pagg. 295-296):

“All’inizio degli anni ottanta la situazione economica italiana presenta un quadro complesso, a causa degli effetti destabilizzanti degli shock petroliferi e delle spinte inflazionistiche alimentate dalla spesa pubblica e da un’aggressiva politica salariale. I disordini sociali, il terrorismo e l’instabilità politica dei cosiddetti anni di piombo, hanno contribuito ad allontanare progressivamente il nostro sistema dal paradigma di un’economia di mercato. In sintesi, il quadro che si presenta è il seguente. Le autorità governative e monetarie stentano a controllare l’economia attraverso l’utilizzo di strumenti di politica economica tipici dei sistemi economici aperti e soggetti alla disciplina di mercato, e ricorrono a divieti sorretti da norme penali, nonché a vincoli amministrativi. Il controllo valutario raggiunge punte estreme, e quasi ogni violazione è soggetta a sanzione penale; vi è un controllo diretto del credito che si attua con regolamenti amministrativi mediante l’imposizione di massimali sugli impieghi bancari e vincoli di portafoglio. I salari sono fortemente indicizzati alle variazioni dei prezzi, attraverso un meccanismo di scala mobile che trasmette rapidamente e con effetti di livellamento sui salari gli impulsi inflazionistici. L’indicizzazione tende a diffondersi a

tutte le grandezze economiche; ne vengono colpiti pesantemente quei limitati segmenti in cui il processo di indicizzazione è in ritardo e su cui l'inflazione scarica le tensioni. Nel sistema finanziario ci si avvia ad un sistema di allocazione delle risorse molto vicino a quello di un'economia pianificata centralmente, le banche perdono le caratteristiche di imprenditorialità e vengono soggette a vincoli sempre più estesi che soffocano ogni forma di concorrenza. L'innovazione finanziaria, ove si verifichi, richiama l'introduzione di nuovi vincoli amministrativi volti ad impedire l'aggiramento dei vincoli preesistenti. Si è giunti ad un punto in cui il dilemma tra economia di mercato ed economia pianificata diventa scelta ineludibile. ... Gli anni ottanta vedono un lungo e progressivo sforzo di recupero degli strumenti tradizionali da parte delle autorità monetarie che pervengono, dapprima ad un controllo indiretto del credito, e poi all'affermazione di un ruolo sempre più rilevante dei mercati finanziari. L'eliminazione dei vincoli amministrativi sul credito, il successo di accordi con i Sindacati e l'eliminazione delle forme più esasperate della scala mobile, sono a fondamento, insieme alla gestione dello SME, di un formidabile rientro dell'inflazione e dell'eliminazione delle indicizzazioni più dannose. Non migliora invece il bilancio pubblico a cui viene addossato l'onere di smussare molte tensioni sociali....”

Senza cercare di stabilire se le affermazioni di Arcelli e Micossi debbano essere totalmente condivise, resta fuori da ogni dubbio che gli anni novanta iniziano dopo un decennio che qualcuno (Signorini e Visco 1997) ha indicato come un decennio di disinflazione ed accumulo degli squilibri. In altri termini il decennio che noi intendiamo considerare si allaccia ad un periodo di disinflazione, (peraltro non del tutto concluso, perché in termini relativi l'inflazione italiana risulta nel 1990 ancora superiore a quella dei principali partner europei) ed al permanere di gravi squilibri in corso di formazione e consolidamento.

L'inflazione, che con il secondo shock petrolifero era balzata ad oltre il 20%, per effetto di una politica monetaria e del cambio efficace, nel 1984 era scesa al 9%, ed al 6% nel 1990. Cerchiamo di puntualizzare questo riferimento, esaminando la situazione dell'economia italiana all'inizio del 1990. La prima questione riguarda il processo di disinflazione. Con il secondo shock petrolifero (1979) l'inflazione tornò a far salire la variazione dei prezzi al consumo oltre il 20%. Il forte aumento del prezzo del petrolio determinò un vistoso rallentamento dello sviluppo in tutti i paesi industrializzati, ed in Italia il volume delle esportazioni subì una riduzione di circa l'8%. La risposta in termini di politica monetaria e del cambio fu rapida ed efficace, con una riduzione dell'inflazione al di sotto del 9% nel 1984. La decelerazione proseguì anche negli anni successivi diminuendo fino a circa il 6% nel 1990. Il cambio nominale della lira fu adeguato solo parzialmente, e con ritardo, al più rapido aumento dei prezzi interni rispetto agli altri paesi della Comunità Economica Europea. La politica monetaria e creditizia mirò a non assecondare un'eccessiva crescita della domanda interna, tale, da determinare oltre ad ulteriori rialzi dei prezzi interni, squilibri gravi nei conti con l'estero.

Al rallentamento dell'inflazione contribuì anche il mantenimento di una maggiore moderazione salariale, conseguenza sia del mutamento del clima delle relazioni industriali, che dell'aumento del tasso di disoccupazione (primo grande squilibrio).

Il secondo grande squilibrio è rappresentato dal peggioramento dei conti pubblici: la sequenza di deficit pubblici determinò una crescita del rapporto $\frac{\text{debito pubblico}}{\text{PIL}}$ dal 60% al 100% nel 1990.

La situazione generale e comparata dell'economia italiana è facilmente deducibile dalle seguenti due tabelle:

Tabella 1

	<i>Tasso d'interesse a breve termine*</i>	<i>Tasso d'interesse a lungo termine*</i>	<i>Deflatore PIL.*</i>	<i>Tasso di disoccupazione**</i>
Stati Uniti	3,1	4,1	4,3	5,6
Germania	5,1	5,5	3,1	6,4
Giappone	5,5	4,7	2,2	2,1
Italia	4,4	5,5	7,6	11,0

*Fonte Arcelli e Micossi 1997

**Fonte Appendici Banca d'Italia (vari anni)

Tabella 2 * (miliardi di lire e valori percentuali)

Anno	Debito Pubblico	Debito Pubblico Medio	PIL (nominale)	Deficit Pubblico	Spesa per interessi	Saldo primario	Debito PIL	Deficit PIL
1980	228554	209767	387669	37677	20634	-17043	59,0	9,7
1990	1318936	1243649	1313066	146054	127710	-18344	100,5	11,1

* Fonte Arcelli e Micossi 1997

In conclusione, all'inizio dell'ultimo decennio di questo secolo, l'Italia si presenta con un impegno ingombrante e stringente, l'adesione allo SME (di cui si dirà nel prosieguo), e con molti elementi di debolezza, tra cui: 1) l'elevato tasso di disoccupazione; 2) lo stato di dissesto della finanza pubblica; 3) il processo di disinflazione in ritardo rispetto ai principali partner europei; 4) una situazione non soddisfacente del settore industriale (a cui la stabilità del tasso di cambio reale non ha certo fatto bene).

II L'economia italiana negli anni Novanta

Vediamo adesso l'evoluzione nell'ultimo decennio con riferimento alle questioni appena evidenziate.

Nel decennio in esame l'inflazione italiana, misurata sulla base dell'andamento dell'indice dei prezzi al consumo, è calata dal 6% a percentuali prossime a quelle dei paesi aderenti all'Unione monetaria europea (d'altronde questo era uno dei requisiti contenuto nell'accordo di Maastricht). Dal 1996 il differenziale d'inflazione tra l'Italia e gli altri paesi dell'area dell'euro si è progressivamente ridotto e, nel periodo successivo al rientro negli accordi di cambi europeo, ha oscillato intorno a 0,5 punti percentuali – il differenziale è misurato sulla base delle variazioni sui dodici mesi dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (cfr. Relazione Banca d'Italia pagg.145-146).

Il risultato è stato possibile, sia per la modifica delle aspettative inflazionistiche dovuta alla determinazione con cui le autorità di politica economica hanno perseguito l'obiettivo dell'inserimento dell'economia italiana nell'area monetaria europea sin dal suo inizio, che per i seguenti elementi:

1. atteggiamenti dei sindacati dei lavoratori;
2. riforme dei mercati;
3. restrizioni nel campo della finanza pubblica.

Un ruolo decisivo nella lotta all'inflazione è stato svolto dalle organizzazioni sindacali con la sottoscrizione degli accordi sul costo del lavoro del 1992-93. La moderazione salariale, che ha contribuito a mantenere sotto controllo l'inflazione interna, sicuramente non è stata senza oneri per il sindacato, e per i lavoratori in genere, in quanto nella prima metà del decennio sono accaduti due fatti esterni che hanno rischiato (come spesso era avvenuto in precedenza) di fare abortire il tentativo di disinflazione, e cioè i due forti deprezzamenti della valuta nazionale verificatisi nell'autunno del 1992 (con una svalutazione della lira rispetto al marco tedesco del 25% e conseguente fuoriscita dall'accordo

di cambio europeo) e nei primi mesi del 1995 (svalutazione della lira di circa il 20%). Se è vero che la prima svalutazione si verificò in una fase negativa del ciclo economico e di calo dei corsi delle materie prime, per cui gli effetti sui prezzi al consumo risultarono inferiori alle attese, la seconda svalutazione, invece, avvenne in presenza di tensioni dei prezzi delle materie prime. E' soltanto grazie alla moderazione salariale, oltre che all'attuazione di una politica monetaria restrittiva, che si riuscì a limitare l'impatto inflazionistico della svalutazione valutaria, e ciò ovviamente con sacrifici nei redditi dei lavoratori.

Nel settore industriale in senso stretto gli incrementi dei redditi nominali da lavoro pro-capite sono scesi dal 9% del biennio 1990-91 al 2% nel biennio 1998-99. In ogni caso gli effetti in termini di disinflazione della moderazione salariale sono stati inferiori a quanto possibile, ed auspicabile, per via della contenuta crescita della produttività che ha inciso negativamente sull'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto. In considerazione di ciò la dinamica italiana del costo del lavoro per unità di prodotto è risultata più sostenuta rispetto a quella degli altri maggiori paesi dell'area dell'euro.

Nel maggio del 1995 la Banca d'Italia adottò la decisione di segnalare ai mercati una soglia d'inflazione al di sopra della quale sarebbe intervenuta. Il secondo elemento di disinflazione consiste nell'adozione di:

- a) politiche finalizzate a promuovere maggiore concorrenza in settori tradizionalmente protetti;
- b) liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità.

Sia pure con ritardo rispetto ad altre realtà europee, i Governi italiani hanno avviato un programma di privatizzazioni (le motivazioni non sono tutte di natura economica perché, è inutile nasconderselo, anche il cosiddetto fenomeno di Tangentopoli ha contribuito a spingere sulla via delle privatizzazioni e della liberalizzazione) riguardante primarie imprese operanti in clima di monopolio (si pensi ai settori delle telecomunicazioni, dell'energia elettrica e del gas, ecc.). Quando il processo sarà ultimato (e ancora oggi si è abbastanza lungi dal compimento) si potrà dire che una forte scossa è stata imposta al processo di concorrenza con benefici per il consumatore sia in termini di qualità dei prodotti che in termini di prezzi pagati.

Il risanamento nei conti pubblici ha contribuito a raffreddare le tensioni inflazionistiche, anche se, ovviamente, il discorso sulla Finanza pubblica non può e non deve essere limitato all'influenza sull'inflazione. Tra l'altro, il riequilibrio della Finanza pubblica è stato uno degli obiettivi più tenacemente perseguiti dai Governi succedutisi nel decennio, in quanto uno dei requisiti fissati a Maastricht per l'adesione all'Unione Monetaria Europea riguardava i conti pubblici dei vari paesi. In questo senso, pertanto, la trattazione diventa più generale ed oltre al processo disinflazionistico occorre ricollegarsi ad un altro dei punti indicati alla fine del paragrafo precedente.

Della situazione di grave squilibrio nella finanza pubblica si è già detto in precedenza, e per dare un'indicazione sintetica di quanta strada sia stata fatta basta il seguente riferimento: nel 1989 l'indebitamento netto era pari al 9,8% del PIL, superiore di circa 9 punti alla media degli altri paesi della Unione europea e il debito era in forte espansione. Il decennio si chiude con un disavanzo dell'1,9% (nettamente inferiore al limite fissato a Maastricht per l'adesione all'unione monetaria europea) e il divario con gli altri paesi europei è sceso a 1,5 punti, con l'incidenza del debito sul prodotto in graduale flessione (Relazione Banca d'Italia, Anno 1999).

La riduzione del disavanzo è dovuta in larga parte all'aumento delle entrate (4,9% del prodotto) e al calo della spesa per interessi (2%). Larga parte del decennio è stata contrassegnata da manovre restrittive di finanza pubblica di misura tale che solo facendo riferimento alle osservazioni di Patinkin possono avere avuto pratica attuazione senza problemi di un rigetto sociale violento. L'azione di riequilibrio ha luogo già nei primi anni novanta, con il varo di manovre correttive del saldo primario di dimensioni elevate (secondo le valutazioni ufficiali, quasi 11 punti percentuali del PIL per gli anni 1990-1992). In alcuni casi, oltre alla manovra attuata con la legge finanziaria, furono adottate misure integrative in corso d'anno per fronteggiare sconfinamenti imprevisi. Le dimensioni dell'intervento attuato possono essere evidenziate da alcuni semplici dati: nel 1991 il saldo primario torna a registrare, per la prima volta dagli anni sessanta, un avanzo, e, nel 1992, a seguito della svalutazione della lira, si verifica un'ulteriore accelerazione; infine, nel 1993, viene varata una manovra correttiva di circa 6 punti

percentuali. I miglioramenti registrati nell'avanzo primario non vengono evidenziati dalla situazione complessiva, dal momento che l'espansione della spesa per interessi, derivante dalla forte crescita del debito complessivo, e del relativo onere medio, impedisce analoghi miglioramenti nel saldo complessivo (l'indebitamento risulta ancora pari al 9,5% del PIL).

L'azione correttiva proseguì nel triennio 1994-96, con manovre per quasi 8 punti percentuali del PIL. Nel 1996 l'avanzo primario raggiunse il 4,4% del PIL e l'indebitamento netto scese al 7,1%, beneficiando anche della prima lieve riduzione della spesa per interessi.

Infine nel triennio finale 1997-99 il processo di riequilibrio venne accelerato per consentire il rispetto dei parametri di Maastricht. Fu varata una manovra in due fasi, nell'ordine del 3% del PIL, fondata prevalentemente su interventi sulle entrate. L'avanzo primario aumentò di 2,3 punti, mentre la flessione dell'indebitamento netto risultò più ampia (4,4 punti) grazie al forte calo della spesa per interessi. Il calo della spesa per interessi è proseguita nel biennio 1998-99. In quest'ultima fase la politica di bilancio ha mirato a raggiungere gradualmente un saldo prossimo al pareggio, in linea con le direttive del Piano di stabilità e crescita. Si è ridotta via via la misura dell'intervento correttivo fino, ed è già cronaca, al realizzarsi della situazione descritta nell'ultimo Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004. Un lungo cammino è stato quindi compiuto negli ultimi anni con coerenza, consapevolezza, e con risultati eccellenti che hanno meritato al Paese i riconoscimenti della Comunità internazionale. Ciò è testimoniato dalla ripresa sostenuta della crescita economica e dagli stessi dati, che risultano nel quadro economico di questo Documento: per la prima volta da quando il Governo espone nel Documento di Programmazione economica-finanziaria i propri indirizzi, gli andamenti tendenziali di bilancio appaiono tali da non richiedere alcuna manovra correttiva. Gli interventi che si deciderà di assumere non derivano quindi dalla necessità di correggere andamenti non coerenti, bensì esclusivamente dalle opportunità di ridistribuire in modo più confacente le risorse disponibili. Anche il Governatore della Banca d'Italia ha inteso sottolineare la chiusura di un'epoca nell'ultima Relazione annuale in questi termini:

“Con il successo dell'azione volta a realizzare le condizioni per l'accesso alla moneta unica, si è chiuso il lungo periodo in cui la politica di bilancio italiana ha avuto come obiettivo primario la riduzione degli squilibri finanziari. Il processo di risanamento dei conti pubblici, condizionato dall'entità del debito accumulato in precedenza, è stato caratterizzato da un susseguirsi delle azioni correttive e dai ripetuti interventi strutturali sui principali settori di spesa; in alcuni casi il processo di riforma non è stato ancora concluso... Il ruolo predominante assegnato alle entrate nella correzione e la significativa riduzione degli investimenti pubblici possono avere influito negativamente sulla struttura produttiva e lo sviluppo economico.”

Su quest'ultima considerazione ci ripromettiamo di ritornare nel successivo paragrafo sottolineando qui la generale convinzione di termine del processo di riequilibrio della finanza pubblica con l'ultima finanziaria del 1999.

L'industria italiana e l'intera struttura produttiva nazionale negli anni Novanta non hanno sperimentato cambiamenti sostanziali, pur con l'emersione di alcune novità. La composizione settoriale dell'economia italiana è rimasta pressochè immutata. In termini di quote sul valore aggiunto a prezzi costanti l'aumento maggiore è stato registrato da un settore composito come “commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni” salito dal 23,7% del 1990 al 24,8% del 1999. La contrazione più forte è stata, invece, registrata dal settore delle costruzioni sceso nello stesso periodo di un punto percentuale toccando il 5% nel 1999. L'industria è cresciuta in linea con l'andamento generale.

¹ Il corsivo è nostro.

Tra il 1990 e il 1999 la produttività del lavoro è cresciuta ad un tasso medio annuo dell'1,4% e l'industria, pur con tassi superiori alla media (2,1%), ha registrato nella seconda metà degli anni novanta una decelerazione del valore aggiunto per occupato. E' aumentata, rispetto al decennio precedente, la crescita del prodotto per addetto nei servizi. La questione della crescita della produttività media del sistema, e il modello in cui si struttura il sistema produttivo hanno acquisito importanza via via crescente con l'intensificarsi del processo di integrazione internazionale. Ad esempio nei paesi europei si osservano sostanzialmente due modelli (cfr. Relazione Banca d'Italia Anno 1999 pag. 98 e segg.): quello della Francia e della Germania con una forte specializzazione delle esportazioni nei prodotti ad alta intensità di lavoro qualificato e a contenuto tecnologico medio-alto, e quello dell'Italia e della Spagna che concentrano la specializzazione nelle lavorazioni tradizionali a minore intensità tecnologica. Nel decennio trascorso l'Italia ha accresciuto la propria polarizzazione in settori tradizionali, a svantaggio delle produzioni con maggiore contenuto tecnologico.

Ancora, la dimensione media d'impresa nei paesi industrializzati, dopo aver toccato un picco negli anni Sessanta, ha preso a ridursi. Da elaborazioni del Centro Studi della Confindustria è risultato che la quota di occupazione nel settore manifatturiero nelle imprese con più di 500 addetti si è dimezzata in Italia tra l'inizio degli anni Settanta e la metà degli anni Novanta, precipitando dal 31,5% al 15,1%, mentre in Francia dal 1977 al 1994 si è passati dal 55,2% al 42,8%. Riduzioni ancora più contenute sono state registrate negli Stati Uniti, nel Regno Unito ed in Germania.

La quota di occupazione in imprese con meno di 100 addetti, viceversa, ha registrato una generalizzata espansione nel nostro Paese. Il fenomeno, da ricollegarsi all'esaurirsi del modello fordista, riflette un processo dominato da fattori tecnologici legati al crescente uso della microelettronica e dell'informatica. Il fatto che l'Italia sperimenti una più accentuata frantumazione della struttura produttiva non va, tuttavia, interpretato come più accentuata modernizzazione dell'industria italiana (e in questo senso la minore dinamica della produttività e la specializzazione della struttura produttiva italiana sono sintomatici), ma piuttosto come reazione patologica, da parte dell'intero sistema produttivo, a reggere la competizione internazionale e a particolari distorsioni nelle relazioni industriali vigenti in Italia. La modesta dimensione delle imprese industriali si accompagna in Italia a una quota molto elevata di lavoro autonomo rispetto a quanto si osserva nelle altre economie industrializzate. Una tale situazione in alcuni settori produttivi, ad esempio il commercio, da un lato finisce per ritardare la modernizzazione della struttura produttiva, dall'altro è da collegare alla possibilità di eludere più facilmente vincoli normativi ed i prelievi fiscali e contributivi.

L'evoluzione del mercato del lavoro negli anni novanta completa questa panoramica. Dopo il massimo storico del 1991, l'occupazione interna è diminuita di circa 1.000.000 di persone nei quattro anni successivi, per risalire dal 1995 in poi con un incremento di circa 728.000 individui, in larga parte residenti nel Centro-Nord. Qualche novità nel panorama occupazionale merita di essere segnalata. Negli ultimi anni la quasi totalità (i 9/10 circa) della crescita occupazionale è avvenuta nella forma di rapporti temporanei o a tempo parziale, per cui l'incremento di persone occupate ha superato la crescita dell'input lavoro nel processo produttivo. Con riferimento al periodo 1995-1999 a fronte di un incremento delle persone occupate del 3,3% si è registrato un incremento dell'input lavoro del 2,7%.

Circa la distribuzione settoriale nel decennio non si segnalano novità rilevanti rispetto all'evoluzione precedente. E' perdurata la caduta dell'occupazione in agricoltura passando dall'8,6% (sul totale) del 1990 al 5,9% del 1999 (questa, tuttora, più elevata della media europea), ed è continuato il ridimensionamento dell'occupazione industriale (-450.000 unità nel periodo). L'occupazione è cresciuta in valore assoluto ed in quota percentuale nel settore terziario (in particolare si segnala la positiva dinamica nei moderni servizi alle imprese e nell'assistenza alle persone).

III Le Politiche macroeconomiche: un esame più puntuale

Per rispondere al quesito del perché di politiche macroeconomiche indirizzate alla disinflazione dell'economia ed al risanamento delle finanze pubbliche occorre rifarsi a due importanti eventi dei

primi anni novanta: il primo di non stretta pertinenza economica che ci limitiamo solamente a citare, la cosiddetta tangentopoli; il secondo più strettamente economico, e anche con forte caratura politica, l'Unione Europea. Come rilevano Arcelli e Micossi (1997 pagg. 321-322):

“Il periodo dello SME che inizia nel gennaio 1987 segna un rafforzamento della disciplina dei prezzi attraverso il cambio, che diviene più rigida rispetto a quella sperimentata in passato, basata su riallineamenti frequenti, anche se limitati, delle parità. Questa nuova politica della quasi fissità del cambio nominale si sviluppa in un contesto di crescente integrazione del mercato europeo e di progressiva liberalizzazione dei movimenti di capitale, che rende più vulnerabile un sistema di cambi fissi. Misurata in termini di pressione sul cambio reale, la politica di fissità del cambio nominale, a causa dei differenziali dei tassi d'inflazione ancora esistenti, si traduce in un forte apprezzamento della nostra moneta.... Nel periodo 1987-1992 il vincolo del cambio definito dall'appartenenza allo SME è risultato per l'Italia effettivamente stringente, non avendo più il nostro paese fatto ricorso alla svalutazione. Nello stesso periodo, veniva progressivamente abbandonata la maggior parte dei controlli valutari in precedenza utilizzati a sostegno della lira. Il cambio assumeva un ruolo sempre più forte di obiettivo intermedio della politica monetaria, ed i tassi di interesse divenivano lo strumento a disposizione della Banca d'Italia.”

Nel febbraio del 1992 viene firmato il Trattato di Maastricht e l'Italia è tra i paesi firmatari. Quale rilievo è destinata ad assumere la firma di cui sopra lo si può dedurre dalla seguente riflessione di Arcelli e Micossi (1997 pag.312):

“Un'interpretazione popolare dei motivi che hanno portato alla creazione dello SME ha sottolineato il ruolo del vincolo del tasso di cambio come un meccanismo di disciplina atto a promuovere la disinflazione e la convergenza macroeconomica nei paesi membri inclini all'inflazione.”

Ma forse più illuminante risulta il seguente passaggio di un recente contributo di due alti dirigenti della Banca d'Italia: Papadia e Santini (1998 pagg. 14-15):

“Il sistema monetario europeo iniziò a operare nel 1979. Vi partecipavano la Francia, l'Italia e l'Irlanda, oltre alla Germania e ai paesi come Belgio, Paesi Bassi e Danimarca che già avevano partecipato al serpente e avevano di fatto rinunciato a una politica monetaria nazionale, uniformandosi a quella della Banca centrale tedesca, la Bundesbank. Il cuore dello SME era il meccanismo di cambio, volto a limitare le variazioni di valore di ogni moneta partecipante nei confronti di ciascun'altra... Si tentò di dotare il Sistema monetario europeo di alcuni strumenti tecnici, che rimediassero al difetto fondamentale dell'intera costruzione: la mancanza di una base istituzionale. Nessuno di questi ebbe, però, successo.*Il sistema monetario europeo, però, ebbe un notevole successo, sia pure in forma completamente diversa da quella attesa dai suoi fondatori. Infatti rapidamente si creò un rapporto di reciproco sostegno tra esso e la leadership monetaria della Bundesbank: utile alla Germania per stabilizzare il valore esterno del marco, agli altri paesi europei per recuperare la stabilità monetaria dopo la grande fiammata inflazionistica degli anni '70 e dei primi '80. Attraverso l'impegno a stabilizzare i cambi tra il marco tedesco e le altre monete partecipanti, sia pure attenuato dai frequenti mutamenti delle parità centrali, la politica monetaria della Bundesbank si affermò gradualmente in tutta Europa: base istituzionale del Sistema monetario divenne, al di là di quanto era scritto negli accordi formali la banca centrale del Paese che con maggiore determinazione e successo aveva perseguito la stabilità monetaria.*”

² Vedi nota 2.

Sorge, allora, spontanea la domanda di come sia stato possibile illudersi che una situazione di completa distonia tra politica monetaria e politica di bilancio potesse realizzarsi, senza prevedere che ben presto la realtà economica avrebbe presentato il conto, obbligando tutti ad una drastica decisione. In termini chiari o si usciva dall'accordo del cambio prima e dall'Unione Monetaria poi, oppure andava ricomposta la compatibilità tra politica monetaria e politica di bilancio, in linea con quanto posto in essere dalla Germania (Paese leader) negli anni ottanta. Si rammenta che il rapporto $\frac{\text{debito pubblico}}{\text{PIL}}$ in Germania, nel decennio in questione, era stato stabile intorno al 40% circa, e nel 1989 il rapporto $\frac{\text{deficit pubblico}}{\text{PIL}}$ era pari circa all'1%³.

PIL

Perveniamo così ad una prima importante conclusione: la presenza di un vincolo estero - la partecipazione all'Unione Monetaria Europea - ha pesantemente ipotecato la politica economica italiana negli anni Novanta con l'obbligo della coerenza tra politica monetaria e politica di bilancio. Tenendo conto che il vincolo estero veniva codificato nei famosi parametri di Maastricht, questo significava che non poteva non essere posta in essere una politica economica restrittiva (per non dire recessiva) e ciò con inevitabili conseguenze su obiettivi interni (crescita del reddito, disoccupazione, distribuzione personale e territoriale del reddito).

L'esistenza di un vincolo estero non è affatto una novità per il nostro paese. Esso è stato sempre presente nell'economia italiana, sia pure in forme e modalità diverse, condizionandone la politica economica. Per convincersene, senza andare all'atto dell'Unificazione Politica nazionale, basta ricordare gli accesi dibattiti (teorici e politici) che si svolsero nell'immediato dopoguerra e all'avvio della politica di integrazione europea (cfr. Graziani 1990), e le ripercussioni del vincolo sulla politica economica e sulle vicende economiche nazionali. In questa sede si è voluto sottolineare non un fatto nuovo, ma la forma nuova del vincolo nell'ultimo decennio del secolo.

Dalla coesistenza della pubblicità dei parametri di Maastricht, e delle condizioni economiche all'inizio del decennio, l'Italia era diventata il bersaglio di manovre speculative. Le pressioni al ribasso della lira cominciano nella primavera del 1992 e si intensificano durante tutta l'estate. Gli interventi della Banca d'Italia sortiscono l'effetto di causare l'esaurimento delle scorte ufficiali, dato che nell'estate di quell'anno il Governo Amato non era riuscito a far passare un pacchetto credibile di misure di stabilizzazione delle finanze pubbliche che sarà approvato successivamente allo scoppio della crisi valutaria.

Divenute insostenibili le pressioni sulla lira, finalmente, a metà settembre, l'Italia e la Germania proponevano congiuntamente un riallineamento delle parità centrali. Tutte le monete erano rivalutate di circa il 7% rispetto alla lira, ma ciò non sortiva l'effetto desiderato, tant'è vero che alcuni giorni dopo la Banca Centrale Italiana sospendeva la sua partecipazione al meccanismo di cambio, seguendo così l'esempio della Banca d'Inghilterra. Molteplici voci si levarono contro gli speculatori, e qualcuna anche contro il nostro Istituto di emissione, per la condotta tenuta sulle vicende, ma rimane innegabile, almeno a nostro parere, che la speculazione aveva evidenziato l'impossibilità di non scegliere tra l'appartenenza all'accordo di cambio, con la conseguente politica monetaria, ed una situazione interna squilibrata in molte direzioni.

La scelta (quanto cosciente o subita è difficile da dire) fu transitoria, e consistette:

- in un'uscita temporanea dall'accordo di cambio;
- nell'adozione di una serie di misure di risanamento della finanza pubblica temporanee.

Il fatto che la decisione sia da considerare transitoria può essere desunto da alcune circostanze. In primo luogo, a differenza di quanto faranno le Autorità inglesi, il Governo Italiano continuerà a manifestare la sua volontà di restare nell'Unione europea, e quindi, a tutti gli effetti, confermerà il

³ I peggioramenti nei due rapporti, che comunque non sono mai risultati comparabili con quelli italiani, si verificheranno dopo l'unificazione tedesca, e comunque sempre entro i limiti fissati dagli accordi di Maastricht.

carattere temporaneo dell'uscita dall'accordo di cambio. In secondo luogo, le misure di risanamento delle finanze pubbliche, che pur otterranno importanti risultati, verranno da tutti considerate non strutturali ma congiunturali. E' vero, infatti, che nel 1992 per la prima volta, dopo oltre un ventennio, il deficit pubblico è totalmente causato dalla spesa per interessi, mentre il saldo primario da un deficit di oltre 13000 miliardi del 1991 passa ad un surplus di quasi 6000 miliardi, ma il segnale fu lanciato dopo la crisi valutaria, e con misure non sempre (per usare un eufemismo), accettabili per ripristinare la credibilità del Governo (si pensi al prelievo sulle consistenze liquide in c/c a una certa data).

Ciò che fu rimproverato al Governo Amato, e successivamente all'esecutivo presieduto da Ciampi, era la qualità delle misure che non intaccavano la natura strutturale di alcune fonti del deficit - in particolare il riferimento è alla spesa sanitaria ed alla spesa previdenziale -. Non è nostra intenzione entrare in questa materia, rimandando in proposito all'ampia bibliografia (Cappugi, 1998), ma ci preme evidenziare, la dualità, negativamente valutata dai mercati, delle misure di risanamento delle finanze pubbliche, e cioè di essere:

- restrittive e quindi recessive,
- congiunturali e quindi non in grado di rassicurare coloro che continuavano a raffrontare l'evoluzione economica nazionale con i parametri fissati a Maastricht.

Le tensioni in Europa, dopo la crisi del 1992, si riaccendono nel 1993, e la scarsa credibilità delle Autorità Politiche italiane costringe le stesse ad adoperare un forte sganciamento rispetto all'ancora SME, cosa che invece continuano a fare altri paesi europei. Nel giro di poco tempo il cambio lira / marco passa da 900 a 1250. Scrivono Arcelli e Micossi (1997 pagg. 326-327):

“Con qualche ritardo, analogo fenomeno si realizzava sul comparto dei titoli a dieci anni. Da aprile 1994 il differenziale sui tassi di rendimento in lire ed in marchi si apriva da circa 250 ad oltre 500 basis point, con un andamento del cambio che passava da circa 950 ai livelli menzionati. I movimenti avversi di capitale generati dall'instabilità politica e dai dubbi sulla capacità di risanare la finanza pubblica, determinavano una contemporanea caduta del corso dei titoli e un deprezzamento del cambio della lira. Gli aumenti dei tassi di interesse erano indotti dai mercati piuttosto che generati autonomamente da mutamenti decisi dalle autorità monetarie, ma anche quando l'iniziativa della variazione dei tassi era assunta dalle autorità monetarie, i risultati erano generalmente deludenti.

Il persistere di elevate esigenze di finanziamento del settore pubblico sollevava infatti dubbi sulla sostenibilità di un orientamento severo della politica monetaria e generava inevitabilmente aspettative di un aumento dell'inflazione e di deprezzamento del cambio. L'aumento del costo del denaro era quindi percepito dai mercati come una risposta debole rispetto agli squilibri strutturali della finanza pubblica piuttosto che come un cambiamento della strategia di politica economica. Cresceva la consapevolezza che l'aumento del debito pubblico generato dal maggior peso del servizio del debito avrebbe accresciuto le tensioni nei mercati dei capitali e reso i conti pubblici sempre più sensibili alle fluttuazioni dei tassi di interesse, creando ulteriori vincoli alla politica monetaria. In realtà il mantenimento della stabilità dei prezzi richiedeva la cooperazione ed il sostegno della politica di bilancio, in modo da realizzare un mix equilibrato di interventi. In presenza di forti squilibri di finanza pubblica, da sola la politica monetaria risulta inefficace. Le misure adottate dal Governo Amato nel settembre del 1992, con una manovra di circa 90000 miliardi, riuscirono comunque, insieme a quelle del governo Ciampi (1993), ad allontanare la prospettiva di una crisi finanziaria, ma i problemi strutturali sui quali si intervenne furono appena avviati a soluzione, mentre altri importanti nodi non furono neanche scalfiti (Monorchio 1996).”

Dal 1992 al 1996, periodo in cui si succedono, i governi Amato, Ciampi, Berlusconi e Dini, la lira resta fuori degli accordi di cambio, e fluttua con livelli del cambio particolarmente bassi, ed ingiustificati a detta di molti. Vale la pena riportare quanto sostenuto da due brillanti economisti della Banca d'Italia (Signorini e Visco 1997 pagg. 82-83):

“Eppure, nonostante si confermi la gravità dei problemi strutturali della nostra economia tutto considerato tra il 1992 e il 1996 vengono conseguiti risultati positivi. Sul piano dei comportamenti delle parti sociali e delle politiche economiche, avvengono tre fatti importanti. In primo luogo, con gli accordi sul costo del lavoro del luglio 1992 e del luglio 1993 si avvia un profondo cambiamento del sistema delle relazioni industriali. Da un lato, si afferma la necessità di rimuovere alcuni ostacoli che irrigidiscono il mercato del lavoro; dall’altro con il definitivo abbandono della scala mobile si sostituisce all’indicizzazione ex post un sistema di contrattazione volto a collegare l’evoluzione salariale all’andamento reale dell’economia e agli obiettivi futuri d’inflazione. Nei fatti la moderazione salariale che consegue agli accordi sul costo del lavoro si risolve non solo in aumenti retributivi inferiori a quelli della produttività (e quindi nell’aumento della quota di reddito distribuita ai profitti) ma anche in una riduzione dei salari reali. Ne beneficia la disinflazione, minacciata dall’eccezionale svalutazione della lira. In secondo luogo si attua una decisa azione di contenimento del bilancio pubblico. Questa conduce, sommandosi alla riduzione dei redditi da lavoro, a un forte calo, nel 1993, del reddito disponibile delle famiglie. Si riducono drasticamente tutti i consumi delle famiglie; il PIL si contrae dell’1,2%. Tanto i consumi quanto gli investimenti risentono, dopo il settembre 1992, della diffusione di aspettative molto pessimistiche. Le famiglie temono per le prospettive del reddito e dell’occupazione. Anche a causa del prudente atteggiamento dei consumatori, le imprese si attendono uno scarso sviluppo della domanda interna; a questo si aggiunge un andamento poco favorevole di quella estera, in particolare nell’Europa continentale.”

Non resta molto da aggiungere alle notazioni precedenti appena riportate, se non che la ristabilita coerenza tra politica monetaria e politica di bilancio, coniugata con la libertà del tasso di cambio, ha avuto importanti effetti positivi sull’economia italiana, immaginata nell’estate del 1992 e capace, invece, di ottenere pochi mesi dopo risultati da tutti giudicati positivi. Tutto ciò, e non bisogna tacerlo, avviene:

- a danno della crescita del reddito,
- con un peggioramento in termini occupazionali,
- con un divario crescente tra aree forti ed aree deboli (Mezzogiorno).

Va rilevato peraltro che l’oscillazione, in pratica la svalutazione, del cambio non sempre riceve il dovuto riconoscimento, in quanto l’abbandono dell’accordo di cambio, congiuntamente agli accordi del lavoro del 1992 e del 1993, rappresenta l’ancora di salvataggio per l’industria esportatrice, tartassata dalla precedente politica di cambio. Quest’ultima da sola sostiene la ristretta crescita del prodotto e con gli attivi di bilancia commerciale contribuisce in maniera positiva alla ricostituzione delle Riserve della Banca d’Italia svanite nell’estate del 1992.

Il Governo Prodi punta tutto sull’entrata dell’Italia nell’Unione Monetaria Europea, continuando nella politica di risanamento finanziario del settore pubblico con caratteristiche in parte diverse da quelle del precedente Governo e di cui ci occuperemo in seguito. Vengono centrati i parametri di Maastricht in tema di inflazione, deficit, tassi di interesse e stabilità del cambio, mentre relativamente al rapporto $\frac{\text{debito pubblico}}{\text{PIL}}$ si tende a realizzare l’inversione di tendenza. Tali sforzi sono coronati da

successo, e l’Italia viene ammessa all’U.M.E. sin dalle prime fasi. Ancora una volta, e forse ancora più di prima per la stabilità del cambio ciò avviene con una crescita della produzione ridotta, con un peggioramento della disoccupazione e con un ulteriore arretramento del Mezzogiorno. Gli ultimi Governi della presente legislatura non opereranno alcun cambiamento di rotta, anche se qualche volta viene prospettata la possibilità di privilegiare differenti linee di politica economica.

Dalla descrizione testé fatta emerge che negli anni Novanta in Italia Governi diversi – dal primo all’ultimo Governo Amato – hanno, di fatto, e sia pure con sfumature diverse, portato avanti una politica macroeconomica restrittiva, puntando tutto sulla disinflazione e sul risanamento della finanza

pubblica, inevitabilmente a danno della crescita della produzione e dell'occupazione. La circostanza che Governi, sostenuti da maggioranze diverse, abbiano di fatto posto in essere lo stesso indirizzo di politica economica si spiega, a nostro parere, con l'operare di un vincolo estero, - l'ingresso nell'Unione Monetaria Europea - in grado di precludere politiche alternative. In altri termini la presenza del vincolo estero ha reso obbligatorie politiche di bilancio restrittive in coerenza con la politica monetaria. Certamente ci sono state differenze di stile e di dettaglio, ma, è nostra convinzione, che nell'essenza tutti i Governi che si sono succeduti negli anni Novanta siano da considerarsi "Governi tecnici" al servizio del vincolo estero.

D'altra parte questa non era una caratteristica solo italiana. Scrive Cappugi (1998 pagg. 12-13):

"In Italia, come in Francia e nel Regno Unito, l'azione di riequilibrio del bilancio pubblico si intensificava, assumendo anche carattere di maggiore regolarità, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta."

Con riferimento all'Italia la tesi di Cappugi così prosegue:

"L'impostazione dei bilanci diveniva più attenta alle esigenze di contenimento della spesa. Il Parlamento impegnava il Governo a predisporre in ciascun anno il "Documento di Programmazione economico-finanziaria", nel quale doveva essere definito il programma di riequilibrio dei conti pubblici, nel quadro dell'andamento macroeconomico.... Nei primi anni Novanta, in tutti i paesi europei si manifestava una nuova intensa espansione della spesa e dei disavanzi pubblici, in connessione con il rallentamento ciclico dell'economia. In Germania, il bilancio pubblico doveva farsi carico anche degli elevati oneri della riunificazione. In Italia, al contrario, l'azione di correzione dei disavanzi proseguiva, nonostante l'attenuazione del tasso di crescita dell'attività produttiva... La necessità di non aggravare la situazione congiunturale spingeva però a ricorrere in larga misura a provvedimenti di natura temporanea. I progressi compiuti derivavano in larga misura da interventi sulle entrate; tra il 1989 e il 1992 la pressione fiscale veniva innalzata di 4 punti, raggiungendo il 42%. Dal 1992, ma soprattutto negli anni successivi, l'impostazione restrittiva della politica di bilancio interessava in maniera significativa gli investimenti pubblici; nei primi anni novanta l'andamento dei pagamenti rifletteva anche l'emergere di gravi casi di irregolarità nella gestione di queste spese e i connessi risvolti giudiziari influivano negativamente sui tempi di erogazione. La flessione del peso degli investimenti pubblici risultava proporzionalmente maggiore nel nostro Paese. Dal 1993, in connessione anche con la svalutazione della lira del settembre 1992, agli interventi di effetto immediato si affiancano riforme strutturali dei principali comparti di spesa, in particolare nel comparto pensionistico, in quello sanitario, nella finanza locale e nel pubblico impiego, tese a moderare le tendenze espansive della spesa negli anni successivi."

La lunga citazione conferma che l'unica significativa differenza tra Governi politicamente antagonisti, Berlusconi e di Centrosinistra (Governo Prodi e successivi), dal punto di vista della politica macroeconomica di bilancio, sta nel fatto che il primo ha cercato di puntare su una più drastica riduzione della spesa pubblica non aggravando la pressione fiscale, come, invece, hanno deciso Governi di Centrosinistra. Questa diversità va osservata in relazione:

- al contributo alla crescita economica,
- alla ripartizione degli oneri tra le varie categorie di soggetti.

Il giudizio da formulare in proposito presenta ovvie difficoltà per via del lasso di tempo occorrente per il manifestarsi degli effetti derivanti dalle misure adottate dai Governi. Malgrado tali perplessità sembra di poter dire che, al momento, ai fini della crescita della produzione, una maggiore incisività possa essere attribuita al Governo Berlusconi, sostanzialmente per gli effetti di defiscalizzazione per le imprese adottate dall'allora Ministro delle Finanze Tremonti. In proposito, però, va rilevato che la

conclusione di cui sopra andrebbe ricondotta ad una minore convinzione del Governo Berlusconi a considerare imprescindibili l'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea, e ad attribuire una ridotta influenza macroeconomica alle centrali sindacali. In merito vale la pena di riportare uno stralcio ampio di un articolo di Graziani del 1994 riportato in Graziani (1997)(pagg.65-66-67):

“Discorso chiaro negli intenti e sostanzialmente senza sorprese, quello tenuto da Berlusconi al Senato, per presentare un governo definito “liberale in politica e liberista in economia”. Il programma per il mercato del lavoro e la piena occupazione che tutti attendevano con ansia, è stato confinato a pochi punti, tutti convergenti sulla liberalizzazione delle assunzioni, l'introduzione del lavoro interinale, la riduzione degli oneri contributivi per le imprese che creano nuovi posti. Libertà di assunzione e libertà di licenziamento sembrano la ricetta magica che, estendendo indefinitamente l'area del precariato, permetterebbe di aumentare anche l'occupazione. Compito che lo stesso presidente oggi definisce non facile. Il rilancio dell'economia verrebbe affidato a due ordini di manovre. Il presidente ha espresso la radicata convinzione che una forte ripresa non possa non passare anche per il rilancio delle opere pubbliche e che, a questo scopo, sia necessario rivedere le norme sugli appalti pubblici..... La proposta di rilanciare le grandi opere pubbliche potrebbe dispiacere a chi si preoccupa delle tristi condizioni del bilancio dello Stato. Ma su questo punto, il presidente è sembrato molto conciliante: per il momento, sembra che egli intenda evitare misure drastiche, accontentandosi di frenare la crescita del debito pubblico. Il programma dell'aliquota unica del 30% presentato in campagna elettorale, è scomparso. Berlusconi denuncia però una pressione fiscale invadente e inefficace, appesantita da procedure asfissianti, e promette una semplificazione della tassazione diretta e indiretta, accompagnata dall'esenzione totale per i redditi inferiori ai 10 milioni e, più vagamente, da una defiscalizzazione per i progetti di incremento dell'occupazione.”

E ancora in occasione di decisioni del Consiglio dei Ministri presieduto da Berlusconi scriveva (Graziani pag. 68):

“Il Consiglio dei ministri dell'altro ieri ha finalmente formulato le prime misure per la ripresa dell'economia e dell'occupazione. Nella sostanza, i provvedimenti annunciati non destano grande sorpresa anche se, sul terreno economico, il governo si muove con maggiore gradualità e circospezione di quanto non faccia in altri campi. I punti di attacco sono quelli attesi liberalizzazione progressiva del mercato del lavoro e sgravi fiscali per i redditi di impresa e da capitale. Il salario di ingresso ridotto del 15%, la misura più contestata dai sindacati, è stato rinviato, in vista di una consultazione diretta tra governo e rappresentanze sindacali.....Viene così fatto un altro passo verso l'obiettivo finale del governo, che è quello di giungere a una completa libertà di assunzione e di licenziamento, e quindi alla restaurazione completa dell'impresa sulla forza lavoro.”

Dalle affermazioni precedenti si possono dedurre quali siano state le forze sociali favorevoli e quelle ostili al Governo Berlusconi in virtù dell'onere che su di essa si scarica a seguito delle misure di politica economica adottate.

I Governi di Centrosinistra, invece, annoverano sin dai primi passi il sostegno dei sindacati dei lavoratori e l'ostilità di larga parte delle piccole e medie imprese, mentre più frenata è la posizione della grande industria.

Dal punto di vista territoriale il Mezzogiorno è sostanzialmente penalizzato in eguale misura, e forse dopo anni di sprechi e prevaricazioni economico-finanziarie non poteva andare diversamente. A parole ed a dichiarazioni ufficiali i Governi di Centrosinistra sono molto più attenti alle problematiche meridionali, se non altro in virtù della presenza della Lega nella maggioranza del Governo Berlusconi, e del PPI e dei DS nel Governo di Centrosinistra. Nella sostanza va notato che finora tutte le formule

suggerite – patti territoriali, accordi di programma, prestiti d'onore, Dipartimento per il Mezzogiorno – si sono dimostrate carenti di incisività, ma difficilmente poteva essere altrimenti, data la politica macroeconomica restrittiva di cui a lungo si è discusso in precedenza.

IV Alcune considerazioni e riflessioni conclusive

Le vicende dell'economia italiana dell'ultimo decennio possono essere utilizzate per considerazioni e riflessioni di carattere generale, che, in qualche modo, si riallacciano alle osservazioni contenute nell'introduzione del presente scritto.

Nelle pagine precedenti si è a più riprese sottolineato che, di fatto, le condizioni iniziali hanno enormemente condizionato le misure di politica economica attuate fino ad evidenziare la circostanza che Governi ritenuti agli antipodi abbiano, di fatto, adottato politiche in ultima analisi simili. Per molti il ricorso alla terminologia *vincolo estero* potrebbe suggerire l'idea della ineluttabilità della via da percorrere, nel senso di indisponibilità di alternative di risanamento in grado di evitare all'economia italiana una disastrosa crisi finanziaria (le avvisaglie del 1992-93 vengono spesso evocate). Detto in altri termini, come più d'uno ha obiettato, se il vincolo estero per il decennio era rappresentato dall'adesione all'Accordo di Maastricht, era (è) realistico pensare ad un'Italia fuori dall'Unione Monetaria? Analizziamo più a fondo la questione.

In primo luogo va detto che qualche paese europeo – la Gran Bretagna – finora si è sottratto all'Unione Monetaria e non sembra che ivi si siano verificati disastri finanziari. E' altrettanto vero che la Gran Bretagna ha relazioni finanziarie internazionali tali da non renderla assimilabile completamente all'Italia, ma non si può negare che il restare, almeno per qualche anno ancora, fuori dall'euro era un'alternativa praticabile al fine del perseguimento di differenti politiche economiche, quanto meno diverse sotto il profilo temporale. Il riferimento temporale suggerisce immediatamente una riflessione teorica. In molta teoria economica (come osservato da Blinder) la durata temporale e l'impatto di misure che differiscono non nella natura ma nel profilo temporale non è preso in considerazione, dando per scontato che sul benessere complessivo il profilo temporale non abbia influenza rilevante. Rimane, in ogni caso, la circostanza che pochi sono in grado di giudicare il profilo temporale prescelto rispetto a tanti altri possibili. Ancora, in termini strettamente e rigorosamente economici, un'unione monetaria che coinvolge paesi in diverse situazioni (ad esempio Italia e Germania) richiede, come ampiamente riportato in quasi tutti i manuali (in De Grauwe ad esempio), un percorso di convergenza, ma nessuno indica dove si situa la posizione di convergenza. Per uscire dal generico è noto a tutti che i criteri di Maastricht furono forgiati sulle condizioni e sulle richieste della Germania, ma economicamente nessuno si è assunto l'onere di dimostrare l'ottimalità di una tale decisione (l'esperienza dei primi due anni di euro sta contribuendo a sfatare la convinzione che la scelta via fosse la migliore). Non è il caso di spingersi oltre su una via lastricata di se e ma, tuttavia, l'esperienza ci sta indicando quanta cautela occorrerebbe adoperare nell'accettare come verità inconfutabili alcune teorie economiche solo perché oggi vanno per la maggiore.

La riflessione di cui sopra suggerisce un'ulteriore domanda. Astraendo dalla questione se quella perseguita fosse la via migliore per costruire l'Europa, (e diversi sono coloro che non la pensano così), la circostanza a cui pensiamo riguarda la sicurezza con cui molti politici ed economisti italiani giurano sul fatto che una volta perseguiti disinflazione e risanamento delle finanze pubbliche, la ripresa della crescita economica e la riduzione della disoccupazione risulteranno un inevitabile corollario. Da questa convinzione se ne trae la conclusione che comunque una politica di riduzione del Deficit e del Debito pubblico siano condizioni indispensabili per la ripresa economica nazionale, e cioè il vincolo estero di cui abbiamo parlato di fatto non sarebbe una condizione impostaci da altri, ma una via obbligatoria per l'eliminazione degli squilibri cumulati.

In quest'ultima conclusione si può rilevare tutto il divario che oggi ci separa dal concetto della finanza funzionale, che sulla scia della lezione Keynesiana, (cfr. A. Lerner 1951), era stato tanto propagandato in questo dopoguerra. Certo, anni di dissipatezza finanziaria e sprechi hanno via via

eroso la fiducia nell'intervento pubblico in economia, rendendo plausibile la convinzione del risanamento della finanza pubblica quale premessa per la ripresa della crescita. Per quanto attraente possa sembrare questa convinzione dovrebbe quanto meno fornire risposte rassicuranti a questioni quali:

- un decennio di risanamento finanziario pubblico con tagli massicci agli investimenti pubblici, e sicuri pregiudizi al grado di infrastrutturazione pubblica ouò essere considerata premessa ad una ripresa economica (anche quella fondata solo ed esclusivamente sull'iniziativa privata)?
- I ridimensionamenti delle spese che la Ricerca Scientifica, l'Università e la Scuola hanno subito come si collocano nelle prospettive di sviluppo tecnologico del nostro Sistema economico?
- La persistenza dell'attuale pressione tributaria è compatibile con lo sviluppo produttivo?

Fino a quando non saranno fornite risposte convincenti a questi, e ad altri simili, quesiti, continueranno a sussistere dubbi su come potrà essere innescata una fase espansiva, anche alla luce di grosse nubi che vanno addensandosi sull'economia internazionale. In conclusione su questo punto ci sentiamo di affermare che: *se è vero che una politica di bilancio espansiva non significa favorire la crescita, è altrettanto vero che è tutta da dimostrare la capacità espansiva di una prolungata fase di bilancio pubblico restrittivo.*

Quest'ultima conclusione si salda inevitabilmente al problema dell'elevato tasso di disoccupazione che gli anni Novanta ci lasciano in eredità (sia in Italia che in larga parte dell'area dell'euro). Qui è bene essere precisi fino ad affermare che con i tassi di crescita del PIL attuali e prevedibili difficilmente si riduce la disoccupazione. Occorre una forte crescita per sperare di contribuire in maniera consistente alla riduzione della disoccupazione.

Alcuni nutrono la convinzione che un rimedio efficace contro la disoccupazione potrebbe rinvenirsi in una riduzione generalizzata dell'orario di lavoro (cfr. Jossa 1995), oppure in una completa flessibilizzazione del mercato del lavoro. E' nostra impressione che ci sia un eccessivo ottimismo sulle concrete possibilità, che riforme e flessibilizzazione del mercato del lavoro, possano dare un sostanziale contributo alla riduzione della disoccupazione. Queste nostre perplessità si fondano sulle seguenti ipotesi:

- in situazioni di stagnazione della domanda difficilmente la disoccupazione complessiva non si modifica per maggiori flessibilità e trasparenza nel mercato del lavoro (anche se a livello aziendale tali misure possono risultare convenienti per un dato livello di occupazione);
- con quale consenso sociale potrebbero essere attuate alcune misure di liberalizzazione che comunque vedrebbero peggiorate le condizioni dei lavoratori? Non si trascura la circostanza che il Sindacato sia stato finora un pilastro importante della politica, e che con quest'ultimo andrebbero, comunque, concordate le misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro? E' siamo allora a Patinkin. Il consenso sociale è indispensabile per programmi di risanamento, stando attenti a non tirare troppo la corda per evitare di spezzarla.

Bibliografia Generale

- Arcelli M., Micossi S.** (1997), “La politica economica negli anni ottanta (e nei primi anni novanta)”, *Economia Italiana*, n. 1/2.
- Blinder A.S.** (1995), “Should the Formerly Socialist Economies Look East or West for a Model”, in Fitoussi J.P. (1995.a)
- Cappugi L.** (1998), “La politica di Bilancio: i progressi compiuti, le prospettive, le esigenze di sviluppo della produzione e dell’occupazione. Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 1999-2001 con indicazioni sino al 2015”, Quaderni di Ricerca n.94 – Osservatorio e Centro Studi Monetari LUISS.
- Cappugi L.** (2000), “L’economia Italiana: risultati e prospettive”, Quaderni di Ricerca n.116 Luiss – OCSM (Osservatorio e Centro Studi Monetari),
- Fitoussi J.P.** (1995.a), (ed. per International Economic Association), *Economics in a Changing World*, Vol. 5: “Economic Growth and Capital and Labour Markets”, St. Martin’s Press Inc., New York.
- Fitoussi J.P.** (1995.b), “Introduction: Economics Growth and Capital and Labour Markets”, in Fitoussi J.P. (1995.a),.
- Fratianni M., Salvatore D., Von Hagen J.** (1997), *Macroeconomic Policy in open Economies Handbook of Comparative Economic Policies*, vol. 5, Greenwood Press Westport, Connecticut
- Graziani A.** (1990), *L’economia italiana dal 1945 ad oggi*, il Mulino, Bologna.
- Graziani A.** (1997), *I conti senza l’oste. Quindici anni di economia italiana*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Jossa B.** (1995), “La riduzione dell’orario del lavoro come rimedio alla disoccupazione”, *Note Economiche*, n.1.
- Lerner A.** (1951), *Economics of employment*, McGraw-Hill Paperbacks, New York
- Ministero del Tesoro e del Bilancio e Programmazione Economica** (a cura di), (2000), *Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004*
- Monorchio A.** (1996), (a cura di), *La Finanza Pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, il Mulino, Bologna.
- Papadia F. Santini C.** (1998), *La Banca Centrale Europea, l’Istituzione che governa l’Euro*, il Mulino (Farsi un’idea), Bologna.
- Patinkin D.** (1995), “Israel’s Stabilisation Programme of 1985, or some simple truths of Monetary Theory”, in Fitoussi J.P. (1995.a),.
- Relazione Generale** del Governatore della Banca d’Italia all’Assemblea Generale Ordinaria dei Partecipanti, (1999),
- Signorini L.F., Visco I.** (1997), *L’economia Italiana*, il Mulino (Farsi un’idea), Bologna.

ELENCO DEI WORKING PAPER PUBBLICATI

1. GIAN PAOLO CESARETTI, ANGELA C. MARIANI, SALVATORE VINCI
Verso una nuova politica per l'agricoltura nell'Unione Europea: un percorso in bilico tra protezionismo e libero scambio
Aprile, 1996
2. CONCETTO PAOLO VINCI
Disoccupazione in un modello economico bisettoriale
Aprile, 1996
3. ANGELA C. MARIANI, VALERIA SODANO
Innovazione e industria alimentare
Maggio, 1996
4. CONCETTO PAOLO VINCI
Disoccupazione, insider-outsider in un modello a due settori
Maggio, 1996
5. GIUSEPPE MAROTTA, GIOVANNI QUARANTA
L'applicazione in Italia delle politiche strutturali
Giugno, 1996
6. ELENA VIGANÒ, LAURA VIGANÒ
La competitività dell'agricoltura italiana: problemi e potenzialità
Giugno, 1996
7. ANTONELLA VASTOLA
La qualità nel sistema agroalimentare: uno schema teorico di analisi
Giugno, 1997
8. DANIELA COVINO
Distribuzione alimentare: l'evoluzione del settore e le implicazioni per il sistema agroalimentare
Gennaio, 1998
9. STEFANIA P.S. ROSSI
Internalization of Trade in Services and the Interest of the Countries. New Opportunities and Challenges for Senegal
Marzo, 1998

10. VANIA SENA
L'analisi econometrica dell'efficienza tecnica. Un'applicazione agli ospedali italiani di zona
Aprile, 1998
11. MARIA ROSARIA CARILLO, CONCETTO PAOLO VINCI
Social Increasing Returns and Immigration
Giugno, 1998
12. ANTONIO GAROFALO, CONCETTO PAOLO VINCI
Worksharing in a labour market perspective with effort and minimum wages
Dicembre, 1998
- 1.99 ANTONIO GAROFALO, CONCETTO PAOLO VINCI
Orario di lavoro e occupazione in un contesto economico bisettoriale
Marzo, 1999
- 2.99 RITA DE SIANO, MARCELLA D'UVA, GIOVANNA MESSINA
Aree monetarie ottimali: Literature review
Aprile, 1999
- 3.99 MASSIMO GIANNINI
Accumulation and Distribution of Human Capital: The Interaction Between Individual and Aggregate Variables
Aprile, 1999
- 4.99 L. CAVALLO – STEFANIA P.S. ROSSI
Do environmental variables affect the performance and technical efficiency of the European banking systems? A parametric analysis using the Stochastic Frontier Approach
Giugno, 1999
- 1.00 MARIA ROSARIA CARILLO
The Effect of Professionalisation and the Demand for Social Status on the Adoption of New Technologies
Febbraio, 2000
- 2.00 BRUNO CHIARINI – PAOLO PISELLI
Aggregate fluctuations in a unionized labor market
Marzo, 2000
- 3.00 RICCARDO FIORITO
Government Debt, Taxes and Growth
Marzo, 2000

- 4.00 ANTONIO GAROFALO - CONCETTO PAOLO VINCI
Employment, Capital Operating Time and Efficiency Wages Hypothesis: Is There Any Room for Worksharing?
May, 2000
- 5.00 BRUNO CHIARINI – MASSIMO GIANNINI
Employment, Capital Operating Time and Efficiency Wages Hypothesis: Is There Any Room for Worksharing?
May, 2000
- 6.00 RITA DE SIANO
Financial variables as leading indicators: an application to the G7 countries
June, 2000
- 7.00 A. GAROFALO - R. PLASMAN - C.P. VINCI
Reducing Working Time in an Efficiency Wage Economy with a Dual Labour Market
July, 2000
- 8.00 MARIA ROSARIA CARILLO
Scelta Educativa, Status Sociale e Crescita
Luglio, 2000
- 9.00 MARIA ROSARIA CARILLO - ALBERTO ZAZZARO
Professionalizzazione, Status Sociale e Crescita
Luglio, 2000
- 10.00 RAUL DE LUZENBERGER
Inequality, growth and macroeconomic policy: can something be learned from the empirical assessment of the relationships?
July, 2000
- 11.00 FRANCESCO BUSATO
Fluctuations within the EMU countries: an empirical perspective
September, 2000

Editing e stampa
a cura della
Liaprint Service s.a.s.
Pozzuoli (NA)
tel. e fax 081 526 79 05

FINITO DI STAMPARE NELL'OTTOBRE 2000