

Recensione del volume:

I documenti di programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011 [◇]

(a cura di) **CRESCENZI A.**

Paolo Onofri*

Università degli Studi di Bologna e Prometeia

Fortuna o sfortuna editoriale? Il bel volume che Antonella Crescenzi ha curato ha cominciato a circolare quando era maturo un certo disincanto sulla funzione dei documenti di politica economica governativi e soprattutto quando, dopo le elezioni dell'aprile 2008, gli annunci del nuovo governo muovevano dall'affermazione che la stesura del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) e la successiva approvazione di una risoluzione parlamentare che lo fa proprio ormai sono inutili adempimenti di natura puramente formale. Si aggiunga a ciò lo svuotamento procedurale della legge finanziaria che ne è seguito e sarebbe molto facile concludere che il libro celebra la fine dei documenti che nel tempo hanno contenuto i tentativi, spesso vani, di disegnare la politica economica nel nostro paese. Sarebbe questa la sfortuna editoriale? Solo apparente. La funzione costruttiva di questo volume sarebbe stata comunque quella di documentare un amaro percorso lungo il quale la politica praticata ha via via avuto la meglio su quella annunciata e ancora di più sui suggerimenti dell'analisi economica, fino alla reazione di azzerare strumenti che in origine avevano l'intento di razionalizzare il processo legislativo del disegno della politica economica.

[◇] LUISS University Press - Roma, 2007.

* <paolo.onofri@prometeia.it>.

In realtà, mentre, dopo trent'anni, si affronta il primo autunno senza parossistiche sessioni di bilancio in Parlamento, tutte le coordinate della politica economica vengono stravolte dalla crisi finanziaria e dal timore di un vero e proprio collasso del sistema del credito. Il paradigma di riferimento che con fatica più che decennale si stava affermando consisteva nel tentativo di plasmare un assetto economico in cui lo Stato è il regolatore neutrale dei mercati senza alcun coinvolgimento né nell'attività di intermediazione finanziaria, né in quella di produzione di beni e servizi. Improvvisamente, per evitare il baratro, prima, e, successivamente, per evitare una recessione profonda e sincronizzata si passa a dover ridisegnare la presenza dello Stato nell'economia. Soprattutto nell'attività di erogazione del credito e di garanzia dell'impiego del risparmio nelle diverse forme di passività del sistema creditizio. Temporanea, ovviamente, ma pur sempre presenza necessaria negli assetti proprietari ai fini della ricapitalizzazione delle banche, nel sostegno all'attività economica per evitare una nuova grande depressione e necessaria, infine, sotto forma di una maggiore attività di regolazione e controllo delle attività sui mercati finanziari. Un tale repentino ritorno della presenza statale potrebbe costringere le autorità di governo a "farsi carico" della direzione nella quale orientare nel medio termine l'economia, ovvero, a domandarsi in quale modo dare organicità ai singoli interventi dentro al disegno di assetti futuri da perseguire per l'intero paese con strumenti di intervento più persuasivi che nel passato recente. Se questo sarà il contesto che si prospetta nell'immediato futuro, la formulazione di documenti programmatici, comunque denominati, avrà un contenuto molto meno rituale di quello degli ultimi tempi. La conoscenza delle esperienze più lontane di intenzioni programmatiche, anche se spesso mancate nelle realizzazioni, dovrà essere un patrimonio non solo degli studiosi della politica economica e degli storici economici, ma anche di tutti i parlamentari, i politici e i commentatori. Quale strumento migliore del libro curato da Antonella Crescenzi? È questa, a mio parere, la vera fortuna editoriale. È su questo aspetto di analisi e documentazione dell'esperienza storica che scelgo di concentrarmi.

Nei sessanta anni di politica economica che il libro documenta

si sono alternate visioni diverse del ruolo dello Stato nell'economia, riconducibili sia a ideologie diverse, sia a visioni contrapposte del funzionamento dell'economia. Da esse discendevano valutazioni diverse delle possibilità e delle opportunità offerte dalla politica economica. Dopo le esperienze dirigistiche (sia di origine corporativa, che socialdemocratica) della politica economica negli anni trenta, i principali governi del mondo occidentale, nei primi due decenni del dopoguerra, perseguono obiettivi di presenza strutturale dello stato nell'economia (nazionalizzazioni di attività produttive; forti regolazioni dei mercati dei beni e degli scambi internazionali di merci e dei movimenti di capitale), di attivismo macroeconomico per il perseguimento della piena occupazione e di costruzione organica di sistemi di protezione sociale. L'esperienza della grande depressione e l'affermarsi della visione keynesiana del funzionamento dell'economia costituiscono il retroterra culturale economico dei governi dei paesi occidentali. La posizione italiana in questo contesto appare un po' peculiare.

L'integrazione italiana nella cultura politico-economica dell'Occidente procede lentamente. Anche se l'esponente forse più autorevole della cultura laica e liberale passa dalla guida della Banca d'Italia a quella della Repubblica dominava una formazione dirigistica che andava riversandosi su due impostazioni ideologiche alternative: la cultura economica di origine cattolica e quella marxista.

L'eredità culturale dell'economia corporativa e le istituzioni della presenza dello Stato nell'economia (Iri, Agip, Ina, Inps) ereditate dal passato si mescolano con una forte motivazione a superare l'isolamento dall'economia internazionale sperimentato negli anni dell'autarchia. Da un lato, quindi si costruisce quella economia mista con forti intenti programmatòri, che alle volte ha suscitato anche l'ammirazione di governanti di altri paesi, ma la cui degenerazione, in seguito, ha costituito oggetto di forti critiche; dall'altro, si apre un lungo processo di convergenza dell'economia italiana verso quella europea e internazionale.

Per quanto riguarda la costruzione di un'economia mista, questa impostazione si estrinseca nella formulazione di piani di intervento nei settori più vari. Il Piano Fanfani per la casa nel 1949,

con una forma di finanziamento interessante attraverso contributi di scopo sulle retribuzioni e l'anticipazione dei fondi da parte dello Stato per poter avviare rapidamente l'intervento. Passata l'emergenza ricostruzione, l'attività edilizia di case per i lavoratori col tempo si è arenata, ma i contributi sono rimasti fino al loro riassorbimento nella contribuzione pensionistica al momento della riforma del 1995.

La riforma agraria nel 1950; il Piano Vanoni (o *Schema per lo sviluppo del reddito e dell'occupazione 1955-1964*); il Piano decennale di Fanfani per la scuola del 1958; il Piano Ferrovie del 1961, assieme, nello stesso anno, ai lavori della Commissione Papi, nei quali si tenta una prima valutazione quantitativa dei sentieri di sviluppo dell'economia italiana, per terminare con la famosa *Nota aggiuntiva* di Ugo La Malfa nel 1962. Una documentazione ormai difficile da trovare per chi ha ancora ricordi di quell'epoca e ormai completamente e imperdonabilmente sconosciuta per chi ha cominciato a studiare negli ultimi due decenni; questa documentazione viene messa a disposizione in modo ragionato dal volume di Antonella Crescenzi e dei suoi coautori. Forse questa è la sorpresa maggiore per il lettore del giorno d'oggi. Un periodo di dodici o tredici anni di intensa attività programmatica, meticolosamente e utilmente documentata anche nella visione che ora ci rivela dell'immagine del futuro del nostro paese che la classe politica di cinquanta anni fa aveva. Quella attività programmatica e interventista, a onor del vero, in seguito verrà valutata non molto efficace in termini di risultati raggiunti¹, ma, comunque, si accompagna a una economia che si trasforma radicalmente, come il volume documenta. Tra i tanti dati strutturali che vengono forniti basti ricordarne uno solo: il trasferimento in quel periodo di due milioni di persone dal Sud al Nord, poco più della metà del numero di immigrati arrivati nel nostro paese nell'ultimo decennio. Ma rileggendo i documenti programmatici di cinquanta anni fa c'è la percezione della consapevolezza di una grande trasformazione in atto, dell'urgenza degli interventi e di un cer-

¹ VALLI V., *Politica economica. Teoria e politica dello sviluppo. Il caso italiano*, NIS, 1997.

to grado di convergenza sugli obiettivi, pur nelle differenze politiche. Tutte sensazioni che difficilmente comunicano i documenti degli anni recenti.

Una domanda che gli autori si pongono è se gli stessi risultati sarebbero stati raggiunti anche senza quella sequenza di piani? Difficile dirlo. I diversi Piani intendevano favorire l'esplicitarsi in modo ordinato e non conflittuale dal punto di vista sociale di fenomeni di natura endogena come il passaggio di ampie quote di offerta di lavoro agricolo a offerta di lavoro industriale e la forte accumulazione di capitale industriale in una condizione di limitatezza dei mercati finanziari e quindi attraverso i canali del credito ordinario e del finanziamento a medio-lungo termine. Più difficile negare l'utilità, in questa impostazione programmatica, della presenza delle imprese pubbliche così come gli interventi degli anni trenta le avevano configurate nel settore bancario, in quello industriale di base, in quello energetico e anche nei settori ad alta tecnologia. Lo sviluppo di infrastrutture, delle attività siderurgiche e di quelle meccaniche ed elettriche pose le premesse per l'inserimento della nostra economia in una dimensione internazionale e la mise in condizioni adeguate per affrontare l'avvio del mercato comune europeo².

Per quanto riguarda il processo di internazionalizzazione, esso prende le mosse dalla svalutazione e successiva stabilizzazione del cambio della lira a fine 1949: la crisi inflazionistica che chiude le conseguenze immediate della seconda guerra mondiale. Veicolo principale dell'accelerazione del reinserimento dell'economia italiana nell'economia internazionale è il forte orientamento della produzione verso l'esportazione nei mercati più progrediti³. Ciò esercitò uno stimolo, negli anni cinquanta, alla rapida ricapitolazione dei progressi tecnologici già diffusi negli altri paesi⁴ prima

² BIANCHI P., MESSORI M., ONOFRI P., «La problematica competitività del sistema italiano», *Quaderni Rassegna Sindacale, Lavori*, Ediesse, n. 2, 2003.

³ GRAZIANI A. (a cura di), *L'economia italiana: 1945-1970*, Il Mulino, Bologna, 1972.

⁴ ANDREATTA N., «Fattori strategici dello sviluppo tecnico dell'industria italiana (1938-1958)», in AA.VV., *Il progresso tecnologico e la società italiana. Effetti economici del progresso tecnologico sull'economia industriale italiana (1938-1958)*, Milano, Giuffrè, 1962.

della seconda guerra mondiale e, nello stesso tempo, sollecitò la diffusione di modelli di consumo simili a quelli dei paesi con i quali l'integrazione commerciale andava sviluppandosi⁵. Si determinò, in tal modo, un'interazione positiva tra posizione sui mercati esteri e sviluppo dei mercati nazionali. Per un'economia aperta in fase di rincorsa agli standard di vita dei paesi più avanzati, l'importazione di nuovi modelli di consumo ha svolto la funzione di diffusione del progresso tecnico⁶.

Il volume documenta i meriti e i mancati obiettivi dell'approccio dirigistico, così come il suo estenuante protrarsi fino alla metà degli anni settanta, quando il passaggio a una visione più keynesiana della politica economica si era già realizzato, con l'originario tentativo di governo del ciclo economico messo in atto dopo il 1962. Gli autori resistono alla tentazione di guardare alla politica economica degli anni cinquanta con gli occhi di oggi. Le posizioni non keynesiane degli economisti che allora ispiravano la politica economica non erano solo il risultato di una chiusura intellettuale pregiudiziale al pensiero allora dominante, erano il risultato di una valutazione che in un paese agricolo, povero di materie prime, con capacità produttiva menomata dalla guerra e con un vincolo rilevante di conto corrente estero, le politiche di domanda non erano opportune. Infatti, i diversi Piani formulati erano forme di politiche di offerta aggregata, formulate con strumenti di intervento nei mercati e con affidamento sui finanziamenti esterni per consentire che il disavanzo di conto corrente estero non invalidasse la politica del cambio fisso⁷.

⁵ Nel lavoro ONOFRI P., PARUOLO P., SALITURO B., «On the Sources of Fluctuations of the Italian Economy: A Structural VAR Analysis», in BALDASSARRI M., ANNUNZIATO P. (a cura di), *Is The Economic Cycle Still Alive?*, McMillan, 1994, pubblicato, in precedenza, su questa rivista nel settembre 1992, l'andamento della domanda mondiale nel periodo 1959-1989 sembra condividere con consumi e investimenti interni un trend stocastico comune che emerge dall'analisi delle serie storiche, condotta con la metodologia Var strutturale. Una esplorazione più accurata dei processi stocastici mostra che l'esogeneità debole dei consumi non può essere rigettata, e i consumi apparirebbero in quel periodo come il veicolo principale degli impulsi permanenti di natura stocastica.

⁶ Cfr. *Ibidem*.

⁷ È interessante confrontare questo percorso di sviluppo seguito dal nostro paese con quello che hanno sperimentato negli ultimi anni i paesi dell'est europeo nella loro fase di transizione vissuta in un contesto di mobilità dei capitali e

È nei primi anni sessanta che avviene la svolta ideologica e di impostazione della politica economica. Sul piano politico, l'avvio del centro-sinistra apre nuovi canali di rappresentanza politica alle forze sindacali, mentre coinvolge nell'attività di consulenza al Governo giovani professori di formazione keynesiana. Sul piano economico, l'espansione ciclica e le politiche di controllo della congiuntura offrono l'occasione per uno sviluppo della cultura economica di governo del ciclo. La cultura keynesiana irrompe al governo, mescolandosi con l'impostazione dirigistica, di cui si è detto. Da un lato si sviluppa la cultura della politica di stabilizzazione economica, dall'altro si avviano piani pluriennali di programmazione economica⁸ a differenza degli anni precedenti quando i piani erano mirati a specifici obiettivi; a essi si accompagna un processo di intervento nel sistema produttivo con la nazionalizzazione della produzione di energia elettrica e di riforma del sistema socio-politico-economico. Dal punto di vista sociale, questo processo, nel corso di quindici anni (1965-80), porterà a importanti riforme istituzionali come l'organizzazione regionale della Repubblica, la legislazione sul lavoro, riforme successive del sistema pensionistico e l'introduzione del sistema sanitario nazionale. Pezzi importanti, questi ultimi, del sistema italiano di sicurezza sociale. Paradossalmente, questo processo di ampliamento delle istituzioni della protezione sociale termina un quinquennio dopo che in altri paesi (Paesi Bassi, Regno Unito, Canada, Stati Uniti) era iniziato il riesame critico del Welfare State, da essi impostato sin dai primi anni del dopoguerra.

Posti in prospettiva storica, i quindici anni indicati possono considerarsi caratterizzati da un unico modo di fare politica economica: una filosofia di governo dell'economia imperniata sulla stabilizzazione delle quantità, sull'intervento dirigistico nei diversi mercati⁹, sulla supposta irrilevanza del vincolo intertemporale

di cambi flessibili. Favoriti dall'afflusso di capitali all'inizio, alcuni di essi hanno dovuto difendersi dalla loro dimensione eccessiva.

⁸ Non si dimentichi che risale a quegli anni il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, e l'istituzione del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) .

⁹ Si pensi al vincolo posto all'attivo delle banche di contenere un ammontare di titoli del Tesoro pari almeno al 6 per cento dei loro depositi. L'opposto della si-

del bilancio pubblico, sulla subordinazione del suo controllo alla domanda di assistenza che il sistema socio-politico esprime, sulla sottomissione della politica monetaria alle esigenze del bilancio pubblico così condizionato. Il lungo decennio degli anni settanta, come ho avuto occasione di definirlo¹⁰.

Questa cultura di governo comincia a emergere, infatti, nel 1964-65 con le richieste di provvedimenti di rilancio sul piano congiunturale, con la riforma del sistema pensionistico, con la regolamentazione delle relazioni industriali tramite lo "statuto dei lavoratori", con il cosiddetto autunno caldo. Prosegue con gli aspetti più rilevanti di un sistema di soccorso a imprese e lavoratori in difficoltà, proprio quando shock da offerta segnano, in altri paesi, l'apice del Welfare State e si comincia a percepire che la disponibilità di risorse da ridistribuire tramite il sistema delle protezioni sociali va restringendosi. Nella gestione della politica economica italiana tale cultura di governo si esplica nell'inizio di una lunga fase di scostamento del nostro paese dagli altri paesi più industrializzati. Vengono alimentate aspettative crescenti sulla possibilità del settore pubblico di garantire il benessere dei cittadini e dispensate certezze per il futuro, quando da più parti si osserva l'avvio della cosiddetta età dell'incertezza.

Questa cultura comincia a incrinarsi quando il sistema economico cozza pesantemente contro il vincolo estero ed è costretto a subire un drastico deprezzamento della lira; ma fino alla primavera del 1977 non c'è segno di alcuna politica di offerta, solamente interventi di controllo dei mercati e della domanda aggregata. Dalla primavera del 1977 comincia a intravedersi qualche intervento volto a modificare il prezzo relativo del lavoro e a predisporre strumenti nuovi di tipo monetario (il Piano Pandolfi, l'ultimo della serie trentennale, rende più esplicito il ritorno a politiche di offerta, ora all'interno di una impostazione di mercato e non dirigistica), ma è con il marzo del 1979

tuazione che oggi si prospetta del Tesoro che si impegna ad acquistare titoli delle banche.

¹⁰ ONOFRI P., *Un'economia sbloccata: la svolta degli anni '90 e le politiche per il futuro*, Bologna, il Mulino, 2001.

e l'adesione al Sistema Monetario Europeo (Sme) che si pone il primo elemento embrionale di una nuova filosofia di governo dell'economia.

Lo sfaldamento della cultura di politica economica degli anni settanta comincia con il divorzio della Banca d'Italia dal Tesoro nel giugno del 1981. L'impegno per la stabilità monetaria, che così prende forma, accompagnandosi agli impegni europei, che si prospettano sempre più come vincoli stringenti, impiegherà altri quindici anni prima di consegnarci una cultura della stabilità monetaria in grado di ispirare l'intera politica economica.

Questo mutamento di rotta è segnato anche dalla approvazione di nuovi strumenti e procedure legislativi per la formulazione dei documenti di bilancio: dai Piani si passa alle prescrizioni della legge 468/78 che, per governare consapevolmente il bilancio delle Amministrazioni Pubbliche anno per anno, amplia il ruolo della Relazione Previsionale e Programmatica (Rpp), introduce la Legge Finanziaria che interviene a modificare il bilancio di previsione per l'anno successivo e definisce un orizzonte triennale per il Bilancio dello Stato.

I capitoli successivi di questa storia e del volume in oggetto raccontano di venti anni di conflitti tra la buona politica degli annunci e la pratica della gestione parlamentare e amministrativa. Raccontano gli inasprimenti procedurali successivi per chiudere le possibili vie di fuga dal lungo processo di risanamento della finanza pubblica italiana, conclusosi dieci anni fa per quanto riguarda l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche, ancora in corso per quanto riguarda il debito pubblico. Mostrano come quando il perseguimento di grandi obiettivi fondamentali di medio lungo periodo è in grado di catalizzare l'attenzione di tutto il Paese, il disegno della politica economica nei documenti di governo svolga la funzione appropriata di comunicazione di tale visione del futuro e dei passi necessari per procedere in quella direzione, trovando minori ostacoli parlamentari e sociali. Ma quando quegli obiettivi catalizzatori mancano, i documenti si svuotano sul piano semantico anche se il numero di pagine si moltiplica e rimangono le sequenze di tanti micro provvedimenti parlamentari che nel passato recente non hanno consentito di coglie-

re il disegno più generale che alle volte era pur presente. Il volume curato da Antonella Crescenzi è una utile testimonianza dei tanti futuri che nel passato sono stati pensati per il nostro Paese e di quanti di essi non abbiano trovato realizzazione. La lettura di questo volume è ancora più opportuna ora in una fase in cui la politica economica si trova davanti spazi operativi importanti che non vanno sprecati in una semplice azione di tamponamento congiunturale.