8.

Verso la moneta unica europea

1. *Premessa*

Il decennio finale del secolo fu per l'Italia un periodo di considerevoli rivolgimenti politici. Nel 1992 l'autorità giudiziaria avviò un insieme di processi per corruzione che videro come imputati i maggiori rappresentanti dei partiti politici. I due grandi partiti, la Democrazia cristiana e il Partito socialista italiano, che insieme avevano avuto responsabilità dirette di governo nei trent'anni precedenti, non reggendo a un urto che ebbe risonanza vastissima nell'opinione pubblica, uscirono dalla scena politica.

Seguì un periodo di travagliate vicende governative. Nell'aprile 1993 il governo retto da Giuliano Amato, lo stesso governo che aveva effettuato la svalutazione della lira, si dimise. Nel maggio 1993, in mancanza di una chiara maggioranza politica in grado di fare fronte alla situazione, l'incarico di formare un governo tecnico venne conferito a Carlo Azeglio Ciampi, fino a quel momento governatore della Banca d'Italia. Anche questo governo non ebbe lunga vita; il Parlamento venne sciolto e nel marzo 1994 si tennero nuove elezioni. Questa volta la vittoria toccò ai partiti della destra e l'incarico di formare il governo fu assunto da Silvio Berlusconi. Questi rimase in carica pochi mesi e nel gennaio 1995 gli subentrò un nuovo governo retto da Lamberto Dini, avente anch'esso, come il governo Ciampi, carattere più di governo tecnico che non di compagine di partito. Nel marzo 1996 le Camere vennero nuovamente sciolte. Le elezioni, tenute nel mese di aprile, si svolsero secondo una nuova legge elettorale che sostituiva, anche se non completamente, al sistema

proporzionale un sistema prevalentemente maggioritario. Ne uscì vincente un raggruppamento di centro-sinistra, la coalizione dell'Ulivo, che nel maggio 1996 portò alla presidenza del Consiglio Romano Prodi. Di questo governo faceva parte il Partito democratico della sinistra, Pds (nato dalla dissoluzione del Partito comunista italiano), mentre il Partito della rifondazione comunista (nato da un troncone del Partito comunista dissolto) assicurava un appoggio esterno. Per la prima volta dal 1947, a distanza di quasi cinquant'anni, i partiti della sinistra tornavano al governo del paese. Il nuovo governo pose in primissima linea l'obiettivo di completare l'integrazione economica dell'Italia nella compagine europea e portare il paese all'inserimento nell'Unione monetaria europea.

Il governo Prodi sembrava destinato a reggere per l'intera legislatura. Invece nell'ottobre 1998, in occasione dell'approvazione della legge finanziaria che prevedeva cospicue riduzioni nella spesa sociale, si verificò una scissione nel Partito della rifondazione comunista e il governo Prodi fu costretto alle dimissioni. Il governo successivo, presieduto da Massimo D'Alema, entrò in carica a distanza di pochi giorni. Esso si presentò con una configurazione politica largamente diversa e allargata verso la destra.

Il nuovo governo si trovò di fronte a eventi internazionali di rilievo. Anzitutto, il 1° gennaio 1999 l'euro, la nuova moneta comune europea, entrò in funzione come moneta di conto, con la prospettiva di diventare, nel 2002, unico mezzo di pagamento effettivo per gli undici paesi aderenti (dodici con la Grecia a partire dall'ottobre 2000). Inoltre, sul terreno politico, nel mese di aprile 1999, il governo si trovò a prendere la grave decisione di partecipare all'operazione decisa dalla Nato di occupazione militare del Kosovo. Sul terreno della politica interna, il governo subì due pesanti sconfitte: nel giugno 1999, l'amministrazione comunale di Bologna, antica e tradizionale roccaforte della sinistra, venne conquistata dai partiti della destra e, nell'aprile 2000, le sinistre subirono un'ulteriore pesante sconfitta alle elezioni amministrative.

Seguirono le dimissioni del governo D'Alema, sostituito da Giuliano Amato alla presidenza di una compagine ministeriale soltanto in parte diversa da quella precedente, e avente il compito di portare il paese alle elezioni politiche del 2001.

2. *Dal Sistema monetario europeo al Trattato di Maastricht*

Il Sistema monetario europeo era stato inteso fin dalla sua istituzione come un passo preliminare verso la creazione di uno spazio monetario pienamente integrato, dotato di una moneta unica europea; per questa ragione, il trattato istitutivo dello Sme aveva posto come obiettivi non soltanto la stabilità dei cambi ma anche la piena mobilità dei capitali e quindi l'integrazione finanziaria completa. Il passaggio dallo Sme, istituito nel 1978 (come abbiamo detto l'adesione dell'Italia è del 1979), alla creazione dell'euro come moneta di conto europea, avvenuta nel 1999, richiese non meno di vent'anni.

Nel 1987 ebbe luogo l'ultimo riallineamento di rilievo: dopo di allora, e fino alla crisi del 1992 di cui abbiamo parlato, i cambi nominali rimasero stabili. Per un gruppo limitato di paesi (Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca) i cambi rimasero stabili non soltanto in termini nominali, ma anche in termini reali, conseguenza questa del fatto che questi paesi avevano realizzato tassi di inflazione pressoché uguali, e comunque molto contenuti.

Parve allora che fosse giunto il momento di accelerare la fase finale e il passaggio all'unificazione monetaria completa. Le procedure vennero stabilite dal Trattato dell'Unione europea, sottoscritto nella città olandese di Maastricht nel febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, e detto comunemente *Trattato di Maastricht*. Tale trattato, che modificava profondamente il Trattato istitutivo della Comunità europea del 1957 (comunemente detto *Trattato di Roma*), fissò i passi da seguire per la realizzazione dell'Unione monetaria europea, comunità di paesi aventi come mezzo di pagamento *una moneta unica*. Le condizioni principali fissate dal Trattato furono le seguenti:[1]

a) La moneta unica europea, alla quale venne assegnato il nome di *euro*, sarebbe stata adottata come moneta di conto, legata da cambi fissi con le monete nazionali dei paesi ammessi a fare parte dell'Unione, il 1° gennaio 1999; con il 2002, l'euro sarebbe diventato l'unica moneta in circolazione.

b) Il passaggio dalle singole Banche centrali nazionali a una Banca centrale europea unica venne preparato con la creazione dell'Istituto monetario europeo, entrato in funzione il 1° gennaio 1994 e retto dai governatori delle Banche centrali dei paesi partecipanti. Alla sua presidenza venne designato l'economista francese Alexandre Lamfalussy.

c) La partecipazione all'Unione monetaria venne rigorosamente limitata ai paesi che almeno un anno prima avevano raggiunto un pieno equilibrio finanziario, e precisamente ai paesi aventi: I) uno stock di debito pubblico non superiore al 60 per cento del prodotto interno lordo; II) un disavanzo pubblico corrente non superiore al 3 per cento del prodotto interno lordo; III) un tasso di inflazione tale da non superare per più di 1,5 punti il tasso dei tre paesi più stabili; IV) tassi di interesse tali da non discostarsi per più di 2 punti dalla media dei paesi con inflazione più bassa.

Al fine di preservare l'equilibrio delle finanze pubbliche, si convenne che gli Stati partecipanti all'Unione monetaria non possono contrarre debiti con le rispettive Banche centrali.

Si stabilì infine che nel maggio 1998 una conferenza dei capi di Stato e di governo dei quindici paesi dell'Unione europea avrebbe deciso quali paesi, avendo rispettato le condizioni dianzi ricordate, sarebbero stati ammessi a entrare nell'Unione monetaria e quali invece sarebbero stati rinviati a un secondo turno.

La firma del Trattato di Maastricht fu accompagnata da considerevoli perplessità. Corsero voci secondo cui l'unificazione monetaria sarebbe stata frutto di un accordo fra il presidente francese Mitterrand e il cancelliere tedesco Kohl, accordo che avrebbe contemplato la riunificazione veloce della Germania (fortemente auspicata da Kohl e realizzata nel 1990, appena un anno dopo la caduta del muro di Berlino) e l'unificazione monetaria europea (considerata da Mitterrand un modo per contenere il predominio economico della Germania).

Di fatto, alla firma del Trattato il cancelliere dello scacchiere inglese fu assente e la Banca centrale tedesca, l'autorevole Bundesbank, dichiarò che l'accordo era stato raggiunto senza un'adeguata precisazione del suo contenuto. Gli eventi successivi mostrarono come le difficoltà da superare per giungere alla realizzazione dell'Unione monetaria fossero davvero cospicue.

[1] Il testo del Trattato con adeguati commenti è contenuto in Curti Gialdino 1993, specie vol. I, cap. XI, pp. 101-37. Per una esposizione di carattere generale del Trattato e dei problemi conseguenti per i paesi interessati, si veda Bruni 1992. Si vedano anche i saggi contenuti in Ministero del Tesoro 1990; Mundell 1990; De Cecco 1992; gli scritti di Giavazzi, Tabellini e altri in Cepr 1996; AA.VV. 1996; Cepr 1997. Per considerazioni critiche in merito alle conseguenze della moneta unica, si vedano De Cecco 1998 e Jossa 1999.

In numerosi paesi, il Trattato di Maastricht, sottoposto a referendum popolare, venne approvato con una maggioranza estremamente ristretta: il 51 per cento in Francia (settembre 1992), il 53 per cento in Svezia (novembre 1994). In Danimarca, come abbiamo già ricordato, due consultazioni per referendum popolare tenute nel maggio 1993 e nel settembre 2000, pur accettando l'adesione al Trattato di Maastricht, esclusero con una chiara maggioranza (rispettivamente del 57 e del 53 per cento) l'unificazione della moneta, della politica sociale e della difesa. La Norvegia infine, con un referendum popolare tenuto nel novembre 1994, respinse l'adesione al Trattato con il 52 per cento dei voti.

Perplessità furono espresse anche da molti studiosi autorevoli.[2] Nel luglio 1993, un gruppo di illustri economisti (fra i quali Samuelson, Solow, Modigliani, Blanchard) esortò i paesi europei ad abbandonare l'idea della moneta unica e persino l'obiettivo più limitato dei cambi fissi, e a optare per una politica di cambi flessibili, che avrebbe consentito di perseguire con maggiore libertà ed efficacia l'obiettivo della piena occupazione.

Sempre sul terreno teorico, venne sottoposta a critica anche la norma che fa divieto agli Stati di indebitarsi presso le Banche centrali. Le ragioni di questa norma sono evidenti. Gli estensori del Trattato si muovono nell'ottica rigorosa della teoria quantitativa della moneta e ritengono quindi che ogni aumento nella quantità di moneta in circolazione non possa mai produrre un aumento della produzione e dell'occupazione, ma soltanto un aumento dei prezzi. Poiché l'inflazione si propaga rapidamente da un paese all'altro, se uno dei paesi partecipanti aumenta la quantità di moneta, la sua politica potrebbe diventare fonte di inflazione per l'intera Unione europea. Se invece un governo si indebita sul mercato dei capitali e si impegna a pagare tassi di mercato, ciò significa che il debito è stato contratto per effettuare investimenti produttivi in vista di un aumento del reddito nazionale reale. Senonché, come hanno osservato alcuni, il punto rilevante è proprio questo: che il disavanzo nel bilancio pubblico di ogni paese dovrebbe comunque servire soltanto a finanziare un'espansione della capacità produttiva. Il fatto che sia vietato

[2] Una presentazione ampia e ragionata delle obiezioni rivolte all'Unione monetaria è contenuta in Jossa 1999.

il finanziamento presso le Banche centrali e che i governi siano costretti a finanziarsi sui mercati dei capitali rappresenterebbe invece, secondo i critici del Trattato, «una vera cuccagna per le istituzioni della rendita finanziaria» (Halevi 1999).

3. *Le vicende successive al Trattato*

Quando scoppiò la tempesta valutaria del 1992, di cui abbiamo parlato in precedenza, sembrò che l'intero piano tracciato a Maastricht fosse seriamente minacciato. Viceversa, nel giro di alcuni mesi il Sistema monetario europeo venne rimesso in funzione. Il 2 agosto 1993, a Bruxelles, dopo un'estenuante discussione che si protrasse fino alle due del mattino, si convenne di rimettere in vigore il sistema dello Sme, però ammettendo una banda di oscillazione enormemente allargata e pari al 15 per cento al di sopra e al di sotto della parità centrale. La lira italiana, come già ricordato, rimase fluttuante e così fece la sterlina britannica.

Nel marzo 1994, con l'adesione dell'Austria, della Svezia e della Finlandia, l'Unione europea raggiunse il numero di quindici paesi.[3] Con ogni probabilità, l'Unione è destinata ad ampliarsi ulteriormente. Infatti sono stati già sottoscritti accordi di associazione con la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica ceca, la Romania, la Bulgaria, le Repubbliche baltiche (Estonia, Lettonia, Lituania), la Slovenia.

Il periodo successivo fu dominato dagli sforzi che tutti i paesi aderenti al progetto di Unione monetaria misero in atto per arrivare all'esame degli organi della Comunità, fissato per il maggio 1998, con una situazione monetaria e finanziaria in regola con i requisiti del Trattato di Maastricht.

Le condizioni di equilibrio poste dal Trattato erano estremamente gravose, in quanto dovevano essere realizzate da paesi costretti nei fatti a comportarsi come se appartenessero a uno spazio monetario unico, ma che rappresentavano ancora entità politiche indipendenti e non potevano quindi fare affidamento su un governo centrale per compensare eventuali squilibri fra un paese e l'altro. Non vi è quindi

[3] I quindici paesi che compongono l'Unione europea sono: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia.

da stupirsi se, come diremo fra breve, gli anni di applicazione del Trattato di Maastricht furono anni di profonda depressione economica e disoccupazione.[4] Anche per questa ragione, molte voci si levarono a chiedere una revisione delle clausole del Trattato.

A questo scopo, nel 1996 era stata avviata una Conferenza intergovernativa europea che si concluse con il vertice di Amsterdam del giugno 1997. Il Trattato di Amsterdam peraltro non soltanto riconfermò nella sostanza le scadenze e le modalità del Trattato di Maastricht ma portò anche all'approvazione del cosiddetto «Patto di stabilità e di sviluppo». Tale patto prevede che, una volta entrata in vigore l'Unione monetaria, i paesi partecipanti debbano contenere il disavanzo corrente entro l'1 per cento del Pil e commina pesanti sanzioni a carico dei paesi inadempienti. Come unica apertura ai problemi della disoccupazione e dello sviluppo, ammette per il disavanzo corrente un margine di tolleranza fino al 3 per cento negli anni di congiuntura economica negativa, a patto che il disavanzo sia compensato negli anni di congiuntura favorevole. Al vertice di Amsterdam venne inoltre approvata una risoluzione, avente semplice valore di dichiarazione di intenti, con la quale i paesi partecipanti si impegnano a coordinare le rispettive politiche economiche per la lotta alla disoccupazione.

Il 2 maggio 1998, la conferenza dei capi di Stato e di governo fissò l'elenco dei paesi ammessi all'Unione monetaria; l'Italia venne ammessa insieme ad altri dieci paesi.[5] Nella stessa data, entrò in funzione la Banca centrale europea. La prima presidenza toccò all'olandese Wim Duisenberg, governatore della Banca centrale dei Paesi Bassi.

Come previsto, alla mezzanotte del 31 dicembre 1998, il Comitato esecutivo della Banca centrale europea stabilì le parità tra l'euro e le singole valute nazionali degli undici paesi facenti parte dell'Unione monetaria e il 1° gennaio 1999 l'euro divenne moneta di conto unica per gli stessi paesi. Per le vecchie monete nazionali, ormai legate da parità fisse, si stabilì che sarebbero rimaste in circolazione fino al 1° gennaio 2001, per essere poi sostituite dalle banconote e dalle monete stilate in euro.

[4] Una trattazione estesa del nesso fra obblighi derivanti dal Trattato e aumento della disoccupazione è quella di Fitoussi 1997. L'autore, le cui tesi sono di chiara ispirazione keynesiana, nega con particolare vigore che la disoccupazione europea degli anni novanta possa essere attribuita alla rigidità dei salari o alla concorrenza proveniente dai paesi di nuova industrializzazione. Fitoussi sottolinea anche come la ventata restrittiva conseguente al Trattato abbia prodotto diseguaglianze crescenti nella distribuzione personale dei redditi. Argomentazioni non dissimili in Jossa 1999, 135 sgg.

[5] Gli undici paesi che partecipano all'Unione monetaria sono: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna. La Grecia si aggiunge nell'ottobre 2000. La Danimarca, la Gran Bretagna e la Svezia preferiscono restare fuori dell'Unione monetaria.

4. *L'euro e la Banca centrale europea*

L'insieme della Banca centrale europea e delle singole banche di emissione dei paesi partecipanti forma il *Sistema europeo delle Banche centrali*.

La *Banca centrale europea* (Bce) è concepita come organo indipendente dai governi dei paesi partecipanti. Essa è retta da un *Comitato esecutivo* composto da sei membri, nessuno dei quali risponde al governo del proprio paese (il fatto stesso di avere assegnato al direttivo un numero di componenti indipendente dal numero dei paesi partecipanti vuole sottolineare la separazione fra Banca europea e governi nazionali). Questa struttura improntata all'autonomia viene però temperata dalla presenza di un altro organo, di cui si parla molto di meno. Infatti il Comitato esecutivo della Bce è sovrastato da un *Consiglio direttivo*, composto dai sei membri del direttorio con l'aggiunta dei governatori delle Banche centrali dei paesi partecipanti. Dal momento che sin dall'inizio i paesi aderenti all'Unione monetaria sono stati in numero di undici, i governatori godono di una comoda maggioranza nel Consiglio direttivo. È vero che anche le singole Banche centrali dei paesi europei dovrebbero agire in regime di piena indipendenza dai rispettivi governi; ma le possibilità dei singoli governi nazionali di influire sul governatore della propria Banca centrale non sono trascurabili. Quindi, se i governi dei paesi europei volessero concordemente condurre una politica espansiva, il parere contrario del Comitato esecutivo non dovrebbe costituire un ostacolo insormontabile.

La Banca centrale europea non ha concentrato presso di sé tutte le funzioni tipiche della banca di emissione. Molte e importanti funzioni restano affidate alle banche di emissione dei paesi partecipanti. Le singole Banche centrali nazionali provvedono a stampare i biglietti di banca in euro e, attraverso le zecche nazionali, a coniare le monete metalliche in euro. Le stesse Banche centrali nazionali cu-

stodiscono le riserve delle aziende di credito, ed esercitano su di esse poteri di vigilanza. Sempre le Banche centrali nazionali fungono da intermediari fra Bce e aziende di credito per le operazioni di finanziamento delle banche di credito ordinario, operazioni che avvengono di regola attraverso operazioni «pronti contro termine» effettuate mediante aste le cui condizioni sono fissate dalla Bce.

Nel giudicare l'andamento della moneta unica europea non bisogna dimenticare che gli undici paesi che hanno unificato la loro moneta sono lungi dal possedere una struttura economica omogenea: al contrario, le differenze strutturali sono marcate e talvolta stridenti (non va dimenticato a questo proposito che, legato al franco francese, è entrato nell'euro anche il franco della Communauté financière africaine, comprendente gli antichi possedimenti francesi in Africa più le due Guinee; il cambio è stato fissato in ragione di cento franchi della Cfa per un franco francese).

Con la nascita dell'euro, i cambi mondiali significativi si sono ridotti a tre: euro-dollaro, euro-yen e yen-dollaro. Nel 1997, un autorevole commentatore del «Wall Street Journal» prevedeva per l'euro un destino di valuta forte nei confronti del dollaro (Bayer 1997). L'euro si avviava infatti a diventare la valuta comune di un'economia ricca quanto quella degli Stati Uniti, dotata di un mercato dei titoli pubblici anche più ampio, e con un mercato dei titoli privati nel quale sono presenti alcune fra le migliori imprese industriali del mondo. Tutto questo non avrebbe potuto che incoraggiare gli operatori economici a tenere conti stilati in euro. Gli stessi analisti riconoscevano peraltro che il loro ottimismo si fondava sugli elementi strutturali dell'economia europea: ampiezza dei mercati, possibilità per gli investitori di accedere a mercati finanziari sviluppati. Ma, tutti lo riconoscevano, il vero destino dell'euro sarebbe dipeso dai criteri di gestione della allora ancora futura Banca centrale europea e in modo particolare dalla politica adottata in materia di tassi di interesse.

Nei fatti, la navigazione dell'euro si è presentata procellosa così come lo era stata ai suoi inizi la navigazione dell'ecu, la moneta di conto del Sistema monetario europeo. Allora si vide subito che la Germania, dotata di un'industria tecnologicamente superiore, vinceva la concorrenza con la novità del prodotto mentre altri paesi, a cominciare dall'Italia, afflitti da tassi di inflazione ancora elevatissimi, dovevano ricorrere a svalutazioni ricorrenti per offrire le proprie

esportazioni a prezzi competitivi. I primi passi dell'euro confermano le previsioni di debolezza assai più che non quelle di forza.

La Banca europea, se da un lato ha rispettato i criteri rigorosi previsti dal Trattato di Maastricht e dal seguente Trattato di Amsterdam, dall'altro ha cercato di tenere bassi i tassi di interesse, il che ha inevitabilmente indebolito il corso dell'euro. Questa linea può aver avuto due motivazioni dominanti.

In primo luogo non dobbiamo dimenticare che la riduzione dei tassi di interesse viene auspicata dai governi, che hanno in vista la riduzione degli oneri finanziari che gravano sul debito pubblico, e viene richiesta con insistenza anche dagli ambienti del mondo produttivo, sempre avvantaggiato da ogni riduzione del debito corrente nei confronti delle banche.

La riduzione dei tassi è stata insistentemente richiesta anche da autorevoli studiosi indipendenti, concordi nel ritenere una riduzione dei tassi di interesse necessaria per consentire una ripresa degli investimenti e dell'occupazione. Peraltro, su questo punto qualche dubbio è lecito, almeno per quanto riguarda il nostro paese. Se l'obiettivo preso in considerazione è quello dell'occupazione, non è detto che una caduta del costo del denaro risulti efficace. La disoccupazione italiana presenta caratteristiche del tutto particolari rispetto agli altri paesi europei, essendo quasi totalmente concentrata nel Mezzogiorno e avendo quindi natura di disoccupazione strutturale. La riduzione del costo del denaro, anche se inducesse le imprese a maggiori investimenti, potrebbe stimolare investimenti di «approfondimento» invece che di «estensione» della struttura produttiva, con il risultato di raggiungere una più intensa meccanizzazione a scapito, invece che a vantaggio, dell'occupazione lavorativa.

La combinazione di queste due linee (rigore nel controllo della spesa pubblica e politica monetaria orientata alla riduzione dei tassi di interesse) non poteva che produrre una debolezza della moneta europea. Infatti, come risulta dalla figura 16, il corso dell'euro si è andato progressivamente indebolendo sia rispetto al dollaro sia rispetto allo yen. Il declino rispetto al dollaro ha avuto un solo momento di pausa tra luglio e ottobre 1999; rispetto allo yen giapponese la caduta si è accentuata da quando, sempre nel corso del 1999, lo yen si è rafforzato rispetto al dollaro.

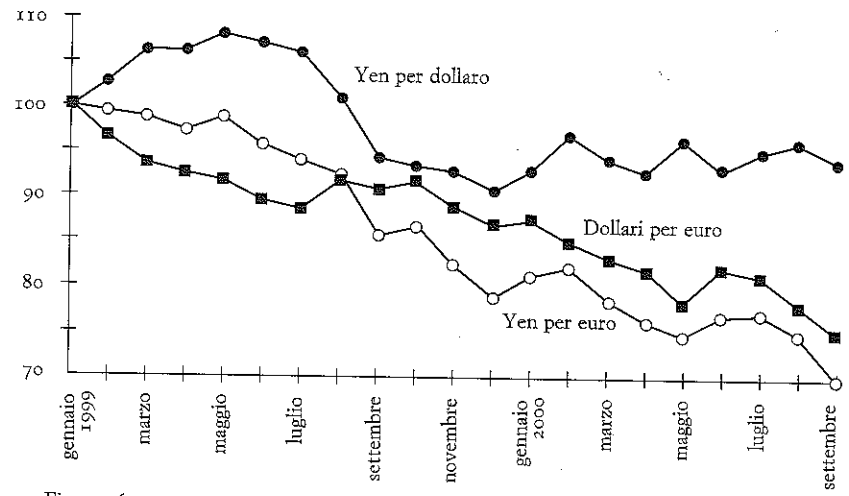

Figura 16
Cambi dell'euro (gennaio 1999 = 100).

5. *Le conseguenze dell'unificazione monetaria*

Bastano poche riflessioni per rendersi conto delle difficoltà cui devono far fronte i paesi che sono entrati a far parte dell'Unione monetaria.[6]

In un sistema di pagamenti basato su cambi esteri flessibili, la bilancia dei pagamenti trova il suo equilibrio attraverso il gioco dei mercati che fissa il corso del cambio a un livello tale da realizzare l'eguaglianza fra domanda e offerta di valuta estera. È evidente che questo meccanismo può dare luogo a inconvenienti *sul piano interno*: infatti, e abbiamo già avuto modo di ricordarlo, una svalutazione della moneta nazionale può mettere in moto un'inflazione importata, mentre una rivalutazione mette in difficoltà le esportazioni. Però, per quanto riguarda i rapporti con l'estero, i movimenti del cambio, in linea di principio e prescindendo da situazioni particolari, sono in grado di assicurare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Nel sistema monetario aureo, con valute nazionali pienamente convertibili in oro, in linea di principio il corso dei cambi è stabile e

[6] Per una esposizione critica dei problemi aperti dall'Unione monetaria si vedano Berti e Fumagalli 1993; Jossa 1999.

ogni moneta si scambia con le altre in proporzione al proprio contenuto aureo. Se i cambi sono stabili, ogni squilibrio nei conti con l'estero deve essere sanato attraverso movimenti dei prezzi interni: ad esempio, per eliminare un disavanzo è necessario che i prezzi interni cadano rispetto ai prezzi esteri, in modo da stimolare le esportazioni e scoraggiare le importazioni. Se cambi esteri e prezzi sono rigidi, è sempre possibile agire sul tasso di interesse e stimolare movimenti di capitali: per questa via, un disavanzo nei movimenti di merci può essere compensato mediante un avanzo nei movimenti di capitali fino a riportare in pareggio la bilancia dei pagamenti (come si ricorderà, questa fu la manovra messa in atto in Italia negli anni del Sistema monetario europeo). Infine, se non soltanto i prezzi ma anche i tassi di interesse sono rigidi, lo squilibrio esterno va risanato controllando il livello della domanda globale: ad esempio, in caso di disavanzo, una manovra deflazionistica tesa a ridurre il livello della domanda globale porta con sé una caduta delle importazioni e per questa via restaura l'equilibrio nei conti con l'estero. In sintesi, movimenti dei prezzi, variazioni dell'interesse e movimenti della domanda globale sono gli strumenti utilizzabili quando i cambi esteri sono rigidi.

Nella situazione creata dalla moneta unica europea, restano escluse sia la manovra dei cambi esteri sia quella del tasso di interesse; e poiché come è noto, nelle economie moderne, i prezzi tendono a essere rigidi, i paesi più deboli, quelli che per tendenza hanno conti con l'estero in disavanzo, non possono fare altro che ricorrere a manovre deflazionistiche.

La necessità, per i paesi deboli, di contenere la domanda interna proviene anche da un'altra esigenza. Come abbiamo detto, il Trattato di Maastricht imponeva ai paesi partecipanti una soglia massima del disavanzo pubblico, fissata al 3 per cento del reddito interno lordo. Tutti i paesi che si trovavano al di là di questo limite si videro costretti ad applicare manovre correttive. In linea di principio, il rapporto disavanzo/Pil può essere migliorato sia riducendo il disavanzo che aumentando il Pil. Una manovra espansiva avrebbe però rischiato di accrescere le importazioni e indebolire la moneta nazionale, con il pericolo di violare l'impegno alla stabilità del cambio e di non essere ammessi alla moneta unica europea. Tutti i paesi interessati optarono quindi per manovre restrittive, consistenti nella ridu-

zione della spesa pubblica e nell'aumento del prelievo fiscale; manovre che produssero inevitabili effetti depressivi.

È cosa nota inoltre che manovre depressive applicate simultaneamente in un gruppo di paesi economicamente integrati esercitano effetti moltiplicativi reciproci. La caduta della domanda globale in un qualsiasi paese produce una contrazione delle importazioni; ciò significa automaticamente per gli altri paesi una caduta delle esportazioni e quindi una contrazione della domanda globale, che si aggiunge agli effetti depressivi derivanti dai provvedimenti adottati direttamente dalle autorità di governo. In altri termini, nel tentativo di rispettare le condizioni poste dal Trattato di Maastricht, i paesi europei, certamente al di là delle intenzioni, misero in atto manovre di contenimento della domanda che si contagiavano da un paese all'altro e si accrescevano reciprocamente.

In un certo senso, i vincoli posti dalla moneta unica europea sono anche più rigorosi di quelli che si verificano per singole regioni che facciano parte di un paese unico. Nell'ambito di un paese unificato, infatti, le autorità di governo possono intervenire compensando il disavanzo di una regione mediante trasferimenti di fondi pubblici; ma le manovre compensative che sono possibili nell'ambito di un'economia unita (e che saranno possibili in futuro, in un'Europa pienamente integrata e retta da un'autorità monetaria unica) sono impossibili per un gruppo di paesi indipendenti. I governi dei singoli paesi europei dovrebbero agire di concerto, mettendo in atto simultaneamente manovre espansive compatibili; ma si tratterebbe di concertazione estremamente difficile a realizzarsi. Non bisogna dimenticare fra l'altro che la Germania ha sempre insistito sul fatto che la politica monetaria è un problema comune europeo e resta affidata alla Banca centrale europea come organo indipendente, mentre le politiche per l'occupazione devono restare responsabilità dei singoli governi nazionali.

6. *L'autonomia della Banca centrale europea*

Le considerazioni precedenti mettono in risalto un conflitto fra due orientamenti di grande rilievo: *a*) la piena autonomia riconosciuta alla Banca centrale europea nel settore della politica monetaria,

unita all'obiettivo principale, che le viene assegnato dall'art. 105 del Trattato, di tutelare la stabilità dei prezzi;[7] *b*) la decisione, voluta dalla Germania, di lasciare invece ai singoli governi la responsabilità delle politiche per l'occupazione, ivi inclusa la politica della spesa pubblica.

Infatti, la piena autonomia di cui essa gode, conferisce alla Bce la possibilità di vincolare seriamente le politiche economiche nazionali; potere questo che a molti è parso eccessivo, per un organo che non è in alcun modo espressione dell'elettorato (su questi problemi si veda Jossa 1999, cap. 6). Proprio in vista di questo contrasto, è stata avanzata la proposta di affiancare alla Bce un consiglio dei capi di governo, il cosiddetto «Eurocouncil», con funzioni di contrappeso politico all'azione tecnica della Banca centrale.

Non va peraltro dimenticato che i governi nazionali hanno anche una possibilità istituzionale di influire sull'azione della Banca centrale europea, attraverso i governatori delle Banche centrali, che, come abbiamo detto, hanno la maggioranza all'interno del Consiglio direttivo.

Qui la discussione si sposta dall'autonomia della Banca centrale europea all'autonomia delle singole Banche centrali nazionali.

Oggi il parere dominante degli esperti, sostenuto in modo corale dall'opinione pubblica, è che in ogni paese la Banca di emissione debba essere rigorosamente indipendente dalle autorità di governo. In Italia, almeno sul piano formale, la Banca d'Italia gode di una indipendenza pressoché assoluta; in Germania, l'indipendenza della Bundesbank, almeno nell'opinione dell'uomo della strada, è addirittura mitica. Anche in Gran Bretagna, la prima preoccupazione di Gordon Brown, nuovo cancelliere dello scacchiere nominato da Tony Blair all'indomani delle elezioni del 1997 che portarono al governo il Partito laburista, è stata quella di dichiarare indipendente la Banca d'Inghilterra (mossa questa già prudentemente preannunciata durante la campagna elettorale e dettata dal desiderio di evitare che la vittoria dei laburisti potesse provocare un crollo della sterlina).[8] Un passo complementare, e nella sostanza assai più rilevante, è che alla Banca d'Inghilterra viene attribuito come solo e unico compito quel-

[7] Per misurare l'andamento dei prezzi nell'ambito dell'Unione europea e controllarne la stabilità è stato introdotto il cosiddetto *indice armonizzato dei prezzi al consumo* che misura in modo omogeneo l'andamento dei prezzi nei singoli paesi dell'Unione.

[8] Vale la pena di ricordare che proprio il Partito laburista, riconquistando il governo nel 1946 aveva sottoposto per legge la Banca d'Inghilterra alle decisioni del Tesoro, allo scopo di farne uno strumento di politica economica.

lo di preservare la stabilità nel potere d'acquisto della moneta, anche se il nuovo governo inglese ha riaffermato che suo obiettivo centrale è quello di realizzare alti livelli di crescita e di occupazione.

La linea dell'indipendenza rientra fra le prescrizioni del Trattato di Maastricht che, all'art. 105, stabilisce che il Sistema europeo delle Banche centrali e la Banca centrale europea devono darsi come obiettivo prevalente quello di assicurare la stabilità monetaria.

Nella struttura delle emissioni prevista per il Sistema europeo delle Banche centrali, secondo gli artt. 16 e 105 del Trattato di Maastricht, sono autorizzate all'emissione di biglietti di banca sia la Bce sia le Banche centrali nazionali. Infatti le singole Banche di emissione nazionali, e con esse la Bce, emetteranno euro contro attivi equivalenti (che potranno essere valute estere, oro, o titoli cartacei considerati meritevoli di risconto). Di conseguenza, la Banca centrale europea, mentre rimane sovrana nella fissazione del tasso ufficiale di sconto, non controllerà in modo diretto la quantità di moneta in circolazione.

Sotto questo profilo, l'indipendenza delle singole Banche di emissione dai rispettivi governi diventa un aspetto di particolare rilievo. Allorché si richiede l'autonomia della Banca centrale rispetto alle autorità politiche nazionali, si assume implicitamente che, mentre una Banca di emissione indipendente sarebbe spontaneamente portata a perseguire la stabilità monetaria (Ciocca 1992), l'influsso delle autorità di governo potrebbe invece renderla più tollerante verso i pericoli di inflazione. Un governo può perseguire la piena occupazione nell'intento di ottenere il consenso degli elettori; può desiderare un aumento del livello di attività quando si avvicinano le elezioni politiche (il cosiddetto *ciclo elettorale* teorizzato da Nordhaus 1975 e ripreso da Santagata 1991); può perseguire deliberatamente una politica inflazionistica per prelevare la cosiddetta *imposta da inflazione*; può utilizzare la spesa pubblica per procurare vantaggi a un partito politico (Alesina e Summers 1993). I teorici si sono dilettati a costruire eleganti modelli formali, nei quali la linea di politica economica realizzata di fatto è interpretata come risultato di un gioco fra Banca centrale e autorità di governo, nel quale la Banca centrale sceglie come obiettivo la stabilità monetaria mentre il governo, che ha come obiettivo il consenso politico e la redistribuzione del reddito, mostra un certo grado di tolleranza nei confronti dell'inflazione (Piga e Pecci 1997).

Al giorno d'oggi, l'idea che l'intervento governativo sia sempre tendente all'inflazione viene anche ammantata da un sostegno teorico. La teoria macroeconomica dominante sostiene infatti che le forze spontanee del mercato darebbero luogo al pieno equilibrio del mercato del lavoro e alla piena occupazione; di conseguenza, ogni spesa pubblica effettuata in disavanzo (e quindi senza contemporaneo prelievo tributario) non potrebbe che produrre un eccesso della domanda sull'offerta e quindi una pressione sui prezzi. Poiché l'atteggiamento tipico dei governi è quello di largheggiare nelle spese ma di rifuggire da nuove imposte, la spesa pubblica finirebbe sempre con l'essere finanziata in parte mediante emissione di debito pubblico o addirittura indebitamento con la Banca centrale e creazione di nuova moneta. L'uno e l'altro di questi modi di finanziamento richiedono la collaborazione della Banca di emissione; se questa agisse in piena indipendenza, il governo non troverebbe più in essa un appoggio per effettuare manovre inflazionistiche.

Peraltro ambedue i capisaldi di questa dottrina sono discutibili. È cosa dubbia che ogni spesa pubblica effettuata in disavanzo produca effetti inflazionistici, semplicemente perché è fragile la tesi che le forze spontanee del mercato diano luogo a un equilibrio di piena occupazione. Ed è altrettanto discutibile l'idea che sia davvero possibile conferire a una Banca centrale un'indipendenza effettiva e assoluta.

La Bundesbank tedesca viene considerata l'esempio migliore di separatezza tra Banca e autorità di governo. Eppure, la legge del 1957 che fissa lo statuto della Banca prevede che rappresentanti governativi siedano nel consiglio della Banca, con il potere di includere punti all'ordine del giorno e di richiedere la sospensione di decisioni (Pivetti 1995, 85; Giusso 1995, 73). La stessa legge considera addirittura dovere della Banca «sostenere la politica economica generale del governo» (art. 12), sia pure con l'eccezione per i casi in cui l'operato del governo entri in conflitto con il compito fondamentale della Banca di «salvaguardare la moneta».

La Banca d'Italia negli anni più recenti ha ulteriormente consolidato la propria indipendenza, anche in connessione con la realizzazione di una disciplina europea comune. Fin dal 1980, epoca del cosiddetto divorzio fra Banca d'Italia e Tesoro, la Banca non ha più l'obbligo di acquistare i titoli pubblici di nuova emissione non sottoscritti dal mercato. Nel 1992 è stato affidato alla Banca il compito di

fissare il tasso di sconto in piena autonomia. Dal 1993, la Banca non è più tenuta a effettuare anticipazioni a favore del Tesoro nella misura del 14 per cento della spesa pubblica corrente. Dal 1994, tutte le Banche europee non possono più finanziare con creazione di moneta il disavanzo corrente del Tesoro. Anche prima di queste riforme, la Banca d'Italia ha sempre goduto di larga autonomia: essa è posseduta da enti partecipanti, che devono esser Casse di risparmio o enti di diritto pubblico (di fatto questo principio è stato intaccato dalle recenti privatizzazioni di numerose aziende di credito). Gli organi della Banca sono designati dall'assemblea dei partecipanti e il governatore gode di una nomina a vita, cosa questa che in sé dovrebbe essere garanzia di indipendenza assoluta.

L'indipendenza della Banca d'Italia è stata sempre richiesta con forza dalla grande industria e dall'alta finanza privata. In tali ambienti, infatti, si lamenta la prontezza con la quale, in passato, la Banca ha reso possibile il finanziamento della spesa pubblica, anche a costo di lesinare la liquidità al settore privato e di portare all'atrofia il mercato finanziario. In altri casi, lamentano gli esponenti del settore privato ricordando alcuni lontani momenti del governatorato di Guido Carli, l'acquiescenza ai voleri del governo ha indotto la Banca a mettere in atto una politica di denaro facile soltanto perché il governo, per ragioni politiche, riteneva opportuno assecondare i sindacati e non opporre resistenza a un'ondata di aumenti salariali. Come reazione a questa che è parsa una linea eccessivamente accomodante, da alcune parti si richiede ora che l'obiettivo della stabilità monetaria divenga un obbligo costituzionale, secondo alcuni addirittura tradotto in limiti precisi alla creazione di moneta.

La Banca d'Italia ha ritenuto non di rado opportuno concedere una priorità all'obiettivo della stabilità del sistema creditizio, agevolando il salvataggio delle banche in dissesto ed evitandone il fallimento anche a costo di dare luogo a immissioni aggiuntive di liquidità. In questi casi, come si è fatto notare, la Banca d'Italia ha implicitamente rispettato la norma della Costituzione che, all'art. 47, afferma che «la Repubblica tutela il risparmio in tutte le sue forme»; e la tutela del risparmio si realizza non soltanto assicurando stabilità nel potere d'acquisto della moneta ma anche garantendo ai depositanti la sicurezza dei loro depositi. Una politica monetaria eccessivamente restrittiva, tale da causare una situazione di crisi e scatenare

fallimenti a catena, danneggerebbe i risparmiatori assai di più di un moderato slittamento nel livello generale dei prezzi. Se si teme che l'inflazione intacchi il risparmio, è possibile tutelare i risparmiatori mediante meccanismi di indicizzazione applicati ai titoli e ai contratti di assicurazione. Da questo punto di vista, paradossalmente, è proprio la legislazione tedesca, che vieta ogni meccanismo di indicizzazione, a rinunciare a ogni tutela del risparmio.

9.

L'Italia di fronte alla moneta unica

1. *Il problema del debito pubblico*

Per l'Italia, le condizioni del Trattato di Maastricht risultavano particolarmente gravose a causa del peso considerevole del debito pubblico che il paese si trascinava da tempo. A partire dagli anni settanta, nel giro di un decennio, il debito pubblico italiano era cresciuto fino a raggiungere e superare il livello del reddito nazionale annuo.

Il dibattito sul problema del debito pubblico Il problema del debito pubblico divenne ben presto uno dei temi più accesi di dibattito.[1] Era infatti opinione prevalente che la presenza di un debito pubblico così elevato rappresentasse un *pericolo costante per la stabilità monetaria*. Ciò per ragioni diverse. In primo luogo, la presenza di un disavanzo elevato teneva alto il livello della domanda globale e alimentava l'offerta di moneta, creando così pericoli diretti di inflazione. Tali pericoli, sottolineavano altri, provenivano in realtà dalla natura inefficiente della spesa pubblica, che alimentava la domanda senza accrescere la capacità di produzione del paese (Reviglio 1977). Inoltre, si faceva osservare, ogni volta che una emissione di titoli pubblici veniva a scadenza, i sottoscrittori avrebbero potuto rifiutare di

[1] Per una discussione di carattere generale del problema si vedano: Ente Einaudi 1992, che contiene scritti di vari autori; Arcelli 1990, ove sono riprodotti i testi delle principali commissioni ministeriali sul problema del debito pubblico nonché testi di vari autori; Garbero 1994. Una raccolta di saggi è contenuta in Gerelli e Maiocchi 1984; ampia documentazione in Ministero del Tesoro 1988.

rinnovare la sottoscrizione, richiedere il rimborso dei titoli scaduti e spendere le somme ricavate sul mercato dei beni, provocando una improvvisa inflazione interna, o convertirle in valuta estera, provocando una repentina svalutazione della lira.

In questo dibattito, vennero discussi tutti gli aspetti del problema: la misurazione, le origini, le conseguenze, i possibili rimedi.

Nella maggioranza degli scritti, nonché nelle dichiarazioni delle autorità, invalse l'uso, del resto assai diffuso anche nella letteratura teorica, di misurare l'entità del debito prendendo come indicatore *il rapporto fra debito pubblico e reddito nazionale* (Spaventa 1984, 1985a, 1987). Non di rado questo indicatore venne utilizzato per portare il discorso su toni allarmistici, presentando all'opinione pubblica il quadro drammatico di un'economia nella quale il valore del rapporto fra debito e prodotto interno lordo si accostava al 100 per cento, e che di conseguenza avrebbe dovuto impiegare il reddito di un intero anno per liberarsi del debito che si era accollata (cfr. tabella). Opportunamente altri fecero notare che il rapporto debito-reddito non dava luogo a un indicatore corretto del *peso* del debito. Il debito pubblico infatti non è debito della collettività nazionale verso altre collettività (come potrebbe essere il debito esterno), ma tutt'al più debito dei contribuenti verso i risparmiatori (qualcosa come il debito della mano destra verso la mano sinistra di cui parlava Ricardo) (Cavazzuti 1986). Il rapporto debito-reddito, fecero notare altri,

Debito delle Amministrazioni pubbliche (migliaia di miliardi)

	Amministrazioni centrali	*Amministrazioni locali e Enti di previdenza*	*Totale*	*Prodotto interno lordo*	*Debito in percentuale rispetto al Pil*
1989	1104	38	1142	1192	*95,81*
1990	1243	41	1284	1321	*97,20*
1991	1393	56	1449	1442	*100,49*
1992	1575	59	1634	1518	*107,64*
1993	1775	71	1846	1564	*118,03*
1994	1975	72	2047	1653	*123,84*
1995	2129	73	2202	1787	*123,22*
1996	2249	74	2323	1902	*122,13*
1997	2295	82	2377	1984	*119,81*
1998	2323	81	2404	2068	*116,25*
1999	2353	97	2450	2128	*115,13*

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione*, vari anni.

non è nemmeno un indicatore corretto della *pericolosità* del debito, dal momento che il risparmiatore, nel decidere se rinnovare la sottoscrizione o chiedere il rimborso, prende in considerazione non già il rapporto fra debito e reddito, bensì la composizione del proprio portafoglio, e quindi il rapporto fra debito pubblico e altre forme di ricchezza (Casarosa 1988).

In merito alle origini del debito, il dibattito fu ancora più vivace. Il disavanzo nei conti del settore pubblico aveva avuto inizio con la depressione degli anni settanta. Da un lato si era avuta una *espansione della spesa*, connessa direttamente e indirettamente alla depressione e alla ristrutturazione industriale: erano cresciuti a dismisura i pagamenti per pensioni, sussidi di disoccupazione e di invalidità (concessi a volte con grande generosità), versamenti per cassa integrazione a favore di lavoratori temporaneamente in soprannumero, trasferimenti alle imprese per opere di ammodernamento e di ricerca tecnologica. Tutto questo aveva accelerato la modernizzazione dell'apparato industriale, aveva alleviato il peso sociale della disoccupazione, aveva aiutato le imprese ad allontanare lavoratori eccedenti senza incorrere in lunghe lotte sindacali, ma aveva accollato un onere enorme alle finanze pubbliche. Allorché, dopo il 1979, la politica monetaria aveva subìto, come abbiamo visto, una svolta restrittiva, il disavanzo era stato finanziato sempre meno con creazione di moneta e sempre più mediante emissione di titoli; si era così venuta accumulando una massa crescente di debito pubblico (Spaventa e Giavazzi 1988).

L'espansione della spesa non era stata seguita da *un aumento corrispondente delle entrate*. Le imposte dirette gravavano in misura sempre maggiore *sui redditi da lavoro dipendente*, mentre sui redditi industriali e professionali si addensavano sospetti crescenti di *gravi ed estese evasioni*. I redditi da lavoro dipendente, per di più, venivano colpiti in misura crescente attraverso il fenomeno del *drenaggio fiscale*: in regime di inflazione, i redditi nominali crescevano velocemente e di conseguenza, anche a parità di redditi reali, venivano colpiti da aliquote sempre più elevate. Questo fenomeno, ampiamente denunciato dai sindacati, mentre rendeva il prelievo fiscale più iniquo, non era sufficiente a compensare l'aumento della spesa pubblica.

Senonché, si osservava ancora, l'indebitamento del settore pubblico era stato ulteriormente accelerato da due eventi in parte esterni all'economia italiana: l'aumento dei tassi di interesse e l'inflazione.

L'*aumento dei tassi di interesse* proveniente dai mercati internazionali aveva accresciuto enormemente l'entità del debito. Già nei primi anni ottanta, si poteva dire che la parte preponderante del debito fosse dovuta all'onere accumulato degli interessi passivi, mentre il disavanzo corrente si andava riducendo rapidamente (cfr. tabella). Si contrapponevano qui due interpretazioni opposte del problema degli oneri finanziari. Secondo gli uni, sarebbe stata la stessa entità del debito pubblico a produrre l'aumento dei tassi di interesse, che poi si riverberava in un aumento esponenziale del debito stesso (Arcelli e Valiani 1981). Secondo altri, l'entità del debito di per sé non avrebbe esercitato alcun influsso sui tassi di interesse, i quali, come abbiamo visto in precedenza, sarebbero stati tenuti elevati dalle autorità monetarie per garantire l'afflusso di capitali necessario a sanare la bilancia dei pagamenti. Secondo quest'ultima veduta, l'aumento degli oneri finanziari sarebbe stato quindi da attribuire al livello elevato dei tassi di interesse nei mercati internazionali e alla politica valutaria delle autorità italiane; questi elementi, a loro volta, avrebbero accresciuto a dismisura gli oneri finanziari gravanti sullo Stato,

Conto consolidato delle Amministrazioni centrali (migliaia di miliardi)

		Spese per interessi		*Disavanzo di parte corrente*	
	Totale spese	*Valore assoluto*	*In percentuale del totale*	*Totale*	*Al netto degli interessi (avanzo)*
1980	164	20	*12,20*	−17	3
1981	215	29	*13,49*	−32	−3
1982	264	39	*14,77*	−38	1
1983	317	47	*14,83*	−43	4
1984	364	58	*15,93*	−52	6
1985	417	65	*15,59*	−56	9
1986	461	76	*16,49*	−61	15
1987	499	78	*15,63*	−61	17
1988	554	87	*15,70*	−63	24
1989	618	104	*16,83*	−61	43
1990	705	124	*17,59*	−76	48
1991	769	145	*18,86*	−81	64
1992	843	173	*20,52*	−107	66
1993	896	188	*20,98*	−84	104
1994	899	180	*20,02*	−90	90
1995	950	206	*21,68*	−68	138
1996	1006	219	*21,77*	−71	148
1997	1008	187	*18,55*	−3	184
1998	1020	168	*16,47*	5	173
1999	1039	146	*14,05*	32	178

Fonte: Banca d'Italia, *Relazioni* per gli anni 1989, 1997, 1999.

provocando l'esplosione del debito pubblico (Geri, Giannola e Pennella 1984).

L'*inflazione* dal canto suo aveva ulteriormente accresciuto i tassi di interesse monetari e aveva altresì indotto i risparmiatori a chiedere *titoli aventi scadenza sempre più breve*. Con un debito costituito in misura considerevole da titoli a scadenza annuale, o addirittura inferiore all'anno, ogni aumento dei tassi di interesse si estendeva direttamente a una porzione considerevole del debito, accrescendo ulteriormente gli oneri finanziari e quindi il debito stesso (Spaventa e Pedone 1982). D'altro canto, osservavano ancora altri, nei periodi di inflazione, si dovrebbe tenere conto del fatto che l'inflazione erode il valore capitale dei titoli; un conteggio corretto in questo senso avrebbe indicato un peso del debito pubblico assai minore di quello usualmente citato, e quindi sdrammatizzato la situazione (Osculati 1984; Geri, Giannola e Pennella 1984).

La diagnosi in merito alle cause si rifletteva direttamente sui *rimedi consigliati* per ridurre il peso del debito pubblico.

Un primo punto, dibattuto soprattutto negli anni più acuti dell'inflazione, fu che si dovesse tentare di *allungare la vita media* dei titoli pubblici, in modo da evitare che ogni aumento dei tassi si ripercuotesse sull'intero debito pubblico, o su una parte considerevole di esso. La proposta che venne avanzata a più riprese a questo proposito fu che lo Stato emettesse *titoli indicizzati*, in modo da garantire al risparmiatore la conservazione del capitale investito in termini di potere d'acquisto.[2]

In assenza di misure particolari, il mercato provvede da sé, sia pure in modo imperfetto, a proteggere il risparmiatore dall'inflazione. Ciò si realizza, come si è detto, attraverso un aumento dei tassi e, se si prevede una accelerazione dell'inflazione, attraverso una riduzione della vita media dei titoli. Un titolo indicizzato sostituisce a questa indicizzazione finanziaria una *indicizzazione sul capitale*, garantendosi all'acquirente che alla scadenza il capitale verrà rivalutato in proporzione all'aumento dei prezzi. Una volta assicurata la conservazione del capitale in termini reali, il risparmiatore può sottoscrivere titoli anche a più lunga scadenza e a tassi di interesse più bassi,

[2] Una esposizione completa del dibattito sull'indicizzazione dei titoli pubblici in Italia è contenuta in Monti 1986.

senza risentirne un danno. Al tempo stesso, ciò riduce per il Tesoro il peso degli oneri finanziari correnti. È vero che, al momento del rimborso, il debito del Tesoro si troverà accresciuto; ma, se l'operazione ha successo, i titoli scaduti verranno rinnovati, e non vi sarà necessità di esborsi effettivi a carico del Tesoro. La proposta di emettere titoli indicizzati, sebbene formulata da numerosi e autorevoli studiosi, non venne mai pienamente accolta dalle autorità monetarie, che temevano con tali emissioni di suscitare l'impressione di aver del tutto rinunciato a combattere l'inflazione. Non mancava anche il timore che, riducendo gli oneri correnti per interessi, si desse spazio a pressioni per l'aumento del disavanzo di base, proprio quello che, secondo la Banca d'Italia, andava ridotto in via prioritaria. Sembrava infine contraddittorio che le stesse autorità monetarie che avevano preso apertamente posizione contro l'indicizzazione dei salari, si adoprassero per proteggere dall'inflazione i redditi da capitale. L'offerta di titoli indicizzati si limitò infatti a una sola emissione, effettuata nel 1983.

Veniva poi il punto principale, e cioè quale strategia mettere in atto per ridurre il peso del debito. Qui due visioni opposte si combattevano. Da un lato, le autorità monetarie, e in particolare la Banca d'Italia, sostenevano che si dovesse anzitutto ridurre il cosiddetto «disavanzo di base», e cioè il disavanzo calcolato al netto degli oneri finanziari e dovuto quindi alle sole «spese di scopo» (Camera dei Deputati 1984). Questa posizione si riconduceva al fatto incontestabile che il disavanzo di base rappresentava le origini storiche del problema, mentre gli oneri finanziari non ne erano che una conseguenza. Si osservava inoltre che, anche se i tassi di interesse erano stati accresciuti dall'inflazione, questa a sua volta era stata provocata dalla spesa pubblica in disavanzo, e quindi dal disavanzo di base, che ancora una volta emergeva come fattore primo dell'intero castello del debito.

Dietro l'idea che si dovesse ridurre anzitutto il disavanzo di base, vi era anche il fatto che le autorità monetarie consideravano difficile attaccare il problema del disavanzo partendo invece dalla riduzione degli oneri finanziari, perché questo avrebbe comportato una riduzione dei tassi di interesse, che avrebbe a sua volta messo a repentaglio le importazioni di capitali, o addirittura scatenato delle fughe di capitali verso l'estero.

Contro questa posizione ufficiale, altri facevano valere l'argomentazione altrettanto fondata, secondo cui il debito pubblico era da attribuirsi in misura prevalente proprio agli oneri finanziari, i quali, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, rappresentavano praticamente l'unica fonte di accrescimento del debito stesso (Cavazzuti 1986). In questa linea di pensiero si faceva notare inoltre che una riduzione del disavanzo di base avrebbe esercitato un effetto depressivo sulla domanda globale; di conseguenza, il rapporto fra debito e prodotto interno, che i più consideravano indice significativo di pericolosità, sarebbe immediatamente peggiorato. Sarebbe stato invece più saggio effettuare una politica espansiva, anche utilizzando la spesa pubblica, e concentrare gli sforzi nella riduzione dei tassi di interesse (Artoni 1983a, 1983b, 1986a e 1986b). Queste argomentazioni venivano completate osservando che una riduzione delle cosiddette spese di scopo avrebbe danneggiato i destinatari della spesa sociale, e cioè i titolari di pensioni, di sussidi, i fruitori della spesa sanitaria, e via dicendo; viceversa, una riduzione dei pagamenti per interessi avrebbe presentato aspetti positivi, in quanto avrebbe ridotto il monte dei redditi da capitale, che rappresentavano posizioni di pura rendita a favore di imprese e di grandi patrimoni.

Il dibattito sul debito pubblico, mentre metteva in luce tutti i possibili aspetti negativi del debito, passava sotto silenzio gli eventuali aspetti positivi.

Aspetti positivi del disavanzo Per analizzare meglio gli effetti esercitati dal disavanzo del settore pubblico, occorre tornare per un istante alla situazione del settore privato, e in particolare del settore delle imprese.[3]

Abbiamo detto che, con la depressione degli anni settanta, legata alla crisi del petrolio, e con gli aumenti dei salari monetari dovuti al nuovo regime della scala mobile (rimasto in vigore dal 1975 al 1984), le imprese industriali, e specialmente le grandi imprese, erano cadute in gravi difficoltà finanziarie. I margini fra costi e ricavi, a causa degli aumenti del costo del lavoro, si erano ridotti; al tempo stesso, l'aumento degli interessi aveva accresciuto gli oneri finanziari. Di conseguenza, dopo il 1968-69, scomparsi i profitti, i bilanci si chiudevano costantemente in passivo.

[3] Per la discussione che segue, si veda Graziani 1986.

Alcuni, pur riconoscendo il grave aumento degli oneri finanziari, osservavano che i tassi di interesse reali erano rimasti per lunghi anni negativi, e non potevano avere inciso sulla redditività delle imprese. Costoro attribuivano quindi la colpa all'aumento dei salari.[4]

In realtà, nel corso degli anni settanta, l'aumento dei salari aveva superato l'aumento della produttività, rendendo più elevato il costo del lavoro. Ma, a partire dalla fine degli anni settanta e per tutti gli anni ottanta, come abbiamo già osservato, la situazione si era modificata. La ristrutturazione aveva alleggerito le grandi imprese di carichi considerevoli di manodopera e aveva enormemente aumentato la produttività media dei lavoratori rimasti; al tempo stesso, la disoccupazione aveva notevolmente ridotto la combattività operaia (si ricorderà che nel 1977, con la famosa «svolta dell'Eur» il sindacato aveva ufficialmente adottato una linea di moderazione salariale) per cui gli aumenti di salari erano ormai dovuti quasi esclusivamente al meccanismo della scala mobile. Ristrutturazione e disoccupazione avevano quindi *risolto il problema del costo del lavoro*.

Se la situazione delle imprese restava precaria, ciò era dovuto esclusivamente all'indebitamento verso le banche. Per la maggioranza delle imprese, infatti, i bilanci si chiudevano in attivo se calcolati escludendo gli oneri verso le banche, mentre l'inclusione degli oneri finanziari produceva un saldo gravemente negativo.[5]

Questa situazione non poteva destare meraviglia. In primo luogo, il peggioramento dei bilanci correnti è un fenomeno che presenta in parte *aspetti meramente contabili*. Nei periodi di inflazione (come fecero osservare Modigliani e Cohn 1979), i tassi di interesse crescono, il che accresce i pagamenti annuali che l'impresa indebitata deve effettuare; al tempo stesso, però, l'inflazione riduce il valore reale del capitale da rimborsare alla scadenza. In un ipotetico mercato perfetto, se il tasso di interesse è correttamente indicizzato con l'inflazione, i due movimenti dovrebbero compensarsi. Resta però il fatto che il bilancio delle imprese viene da un lato aggravato per la durata del prestito e dall'altro alleviato nel momento in cui il capitale è rimborsato e il prestito estinto. Ciò nell'immediato può dare l'impressione erronea che la situazione economica delle imprese si sia deteriorata.

[4] Si veda il quadro tracciato da Gnes 1983.

[5] Questa diagnosi venne tempestivamente effettuata da Convenevole 1977, specie cap. VII, nota 4. Si vedano anche Convenevole 1980b e 1985.

Al di là di questi aspetti contabili, non si può ignorare il fatto che l'inflazione può comportare per l'impresa un aggravio anche reale. Nei periodi di inflazione, infatti, l'impresa è doppiamente penalizzata: anzitutto perché l'inflazione provoca un aumento del tasso di interesse monetario, e in secondo luogo perché produce un aumento continuo del fabbisogno di liquidità. Tutto ciò è vero nei limiti in cui le imprese devono ricorrere al credito bancario, che rappresenta una fonte onerosa di risorse liquide. La spesa pubblica in disavanzo rappresenta invece, per il settore privato, una fonte gratuita di risorse liquide. L'onere finanziario viene in questo caso sopportato dal settore pubblico, che si indebita presso l'Istituto di emissione o presso i risparmiatori privati, mentre il settore privato riceve liquidità a titolo gratuito.

Nel caso specifico dell'economia italiana degli anni ottanta, il disavanzo crescente del settore pubblico e le continue immissioni di liquidità, sia per spese correnti sia per pagamento di interessi, rappresentarono per le imprese un corrispondente sgravio finanziario, in quanto consentirono loro di ridurre l'indebitamento bancario, sostituendo liquidità gratuita al posto di liquidità acquisita a titolo oneroso. Come la ristrutturazione e la disoccupazione avevano risolto, nel corso degli anni settanta, il problema del costo del lavoro, così la spesa pubblica in disavanzo risolse, nel corso degli anni ottanta, il problema dell'indebitamento nei confronti delle banche.

Sul finire degli anni ottanta, il risanamento del sistema delle imprese poteva dirsi completo.

Il risanamento della finanza pubblica Sotto i condizionamenti ineludibili del Trattato di Maastricht, il governo prese la decisione di seguire una linea rigorosa di aumento delle entrate e di contenimento esasperato delle spese, ponendo in prima linea il risanamento finanziario, quali che ne fossero le conseguenze sul piano del reddito e dell'occupazione (Artoni 1996). Fra il 1990 e il 1999, il prodotto interno lordo crebbe del 61 per cento mentre il prelievo tributario aumentò quasi del 77 per cento, con un aumento considerevole della pressione fiscale che passò dal 31,1 per cento del Pil nel 1980 al 39,5 per cento nel 1990, per superare il 43 per cento nel 1999 (fig. 17).

Dal lato delle spese, il bilancio pubblico fu alleviato dalla caduta dei tassi di interesse che ridusse gli oneri per il servizio del debito

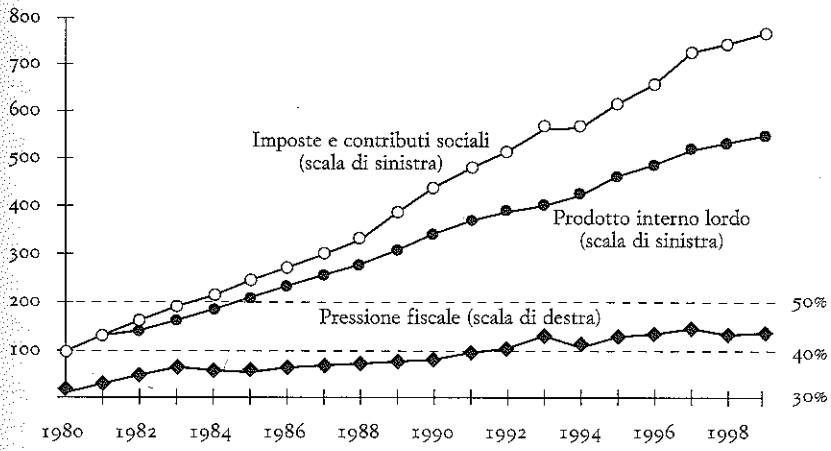

Figura 17
Prelievo tributario (1980 = 100) e pressione fiscale (in percentuale sul Pil), 1980-99.

pubblico. Il sollievo peraltro fu lento e graduale. Infatti, negli anni precedenti, il governo aveva fatto in modo di allungare la vita media dei titoli in circolazione, per cui fra il 1989 e il 1998, la percentuale di titoli pubblici a media e lunga scadenza in circolazione era passata dal 47,1 al 66,3; si era allungato quindi il periodo di tempo medio da attendere prima che, alla scadenza, i titoli pubblici potessero essere rinnovati a tassi più bassi (prova ne sia che fra il 1989 e il 1999 i tassi di mercato caddero di 7-8 punti, mentre il tasso medio corrisposto sui titoli pubblici in circolazione si ridusse appena di 3 punti).

Per ottenere una riduzione del disavanzo totale fu quindi necessario aumentare le entrate e contenere anche le spese diverse da quelle per interessi (le spese di scopo); misurate in rapporto alla spesa corrente totale, le spese diverse dagli oneri finanziari sono cadute dall'85 per cento del 1980 al 76 per cento circa del 1995, per riprendere quota negli anni successivi.

L'aumento delle entrate e il contenimento delle spese rispondevano *allo scopo di creare un avanzo di base* (e cioè un avanzo al netto delle spese per interessi), tale da compensare, almeno in parte, la spesa per interessi. Questo risultato fu ottenuto a partire dal 1991, anno in cui per la prima volta il saldo complessivo, al netto degli interessi, pur restando passivo, cominciò a declinare (fanno eccezione gli anni

1993-94, quando la manovra restrittiva effettuata dopo la svalutazione della lira provocò un ristagno del gettito delle imposte dirette e dei contributi sociali). Se si considera il solo disavanzo corrente, trascurando le spese in conto capitale, il medesimo risultato era stato ottenuto fin dal 1982, anno in cui il saldo di parte corrente, al netto degli interessi, divenne positivo (fig. 18).

Gli sforzi fatti per adeguarsi ai parametri di Maastricht sono stati in buona parte coronati da successo, come risulta dal prospetto alla pagine a fronte.

Si noterà in particolare come l'Italia abbia ridotto drasticamente il tasso di inflazione, il disavanzo corrente del settore pubblico, e come si sia allineata ai mercati internazionali nel calo dei tassi di interesse. Quest'ultimo, con il venire a scadenza dei titoli in circolazione e con il loro rinnovo ai tassi di mercato più bassi, porta gradualmente un'ulteriore riduzione del disavanzo corrente.

Non poche voci si levarono per segnalare come le finanze pubbliche avrebbero potuto essere riassestate anche mediante un intervento più graduale e meno traumatico. Come fa osservare Pasinetti, l'obiettivo imposto dalle autorità europee (quello di ridurre il rapporto fra debito pubblico e prodotto interno lordo) può essere raggiunto non soltanto aumentando le imposte e riducendo la spesa corrente, ma anche riducendo i tassi di interesse (cosa che riduce il

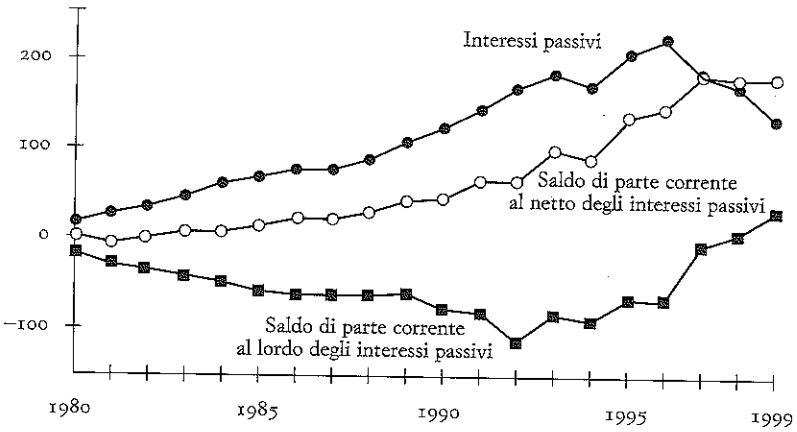

Figura 18
Saldo di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, 1980-99 (migliaia di miliardi).

Indicatori finanziari, 1991-99

*Prezzi al consumo (variazione percentuale)**

	Italia	*Germania*	*Francia*	*Regno Unito*
1991	6,3	3,5	3,2	6,8
1995	5,2	1,8	1,8	2,8
1996	4,0	1,2	2,0	2,9
1997	1,9	1,5	1,3	1,8
1998	2,0	0,6	0,7	1,6
1999	1,7	0,6	0,6	1,3

Disavanzo pubblico (in percentuale rispetto al Pil)

	Italia	*Germania*	*Francia*	*Regno Unito*
1991	10,1	3,3	2,1	1,3
1995	7,7	3,3	4,9	5,7
1996	7,1	3,4	4,2	4,4
1997	2,7	2,6	3,0	2,0
1998	2,8	1,7	2,7	+0,3**
1999	1,9	1,1	1,8	+1,2**

Debito del settore pubblico (in percentuale rispetto al Pil)

	Italia	*Germania*	*Francia*	*Regno Unito*
1991	102,0	40,9	35,8	34,7
1995	125,3	58,3	52,8	53,0
1996	122,1	59,8	57,1	53,6
1997	119,8	60,9	59,0	50,8
1998	116,3	60,7	59,3	48,4
1999	114,9	61,0	58,6	46,0

Tassi del mercato monetario

	Italia	*Area dell'euro*	*Regno Unito*
1991	12,3	10,40	11,5
1995	10,7	6,81	6,7
1996	8,6	5,07	6,0
1997	6,4	4,37	6,8
1998	5,0	3,94	7,3
1999	2,8	2,96	5,5

* Dal 1997 Indice armonizzato dei prezzi al consumo.
** Avanzo.

Fonti: Banca d'Italia, *Relazione* per l'anno 1999; Banca Centrale Europea, «Bollettino mensile».

numeratore del rapporto) o aumentando il tasso di crescita del prodotto interno (e cioè aumentando il denominatore) (Pasinetti 1998). Ora la riduzione dei tassi di interesse è stata realizzata, in Italia come in tutti i mercati finanziari mondiali; ma la politica di contenimento della spesa e di aumento delle imposte ha viceversa gravemente ridotto il tasso di crescita del Pil, producendo così effetti inversi a quelli desiderati.

D'altro canto, come si è già osservato, la linea dell'Unione europea è che gli organismi europei hanno unicamente la responsabilità dell'equilibrio monetario, mentre la situazione dell'economia reale (produzione, occupazione) resta un problema nazionale per il quale ogni paese deve provvedere da sé. Ma proprio questi sono problemi per i quali invece un'azione concertata sarebbe necessaria.

2. *Disoccupazione e salari*

Manovre di compressione della domanda globale di questa portata, unite alla ristrutturazione dell'apparato produttivo, non potevano che esercitare effetti negativi sul mercato del lavoro. Non è dunque una sorpresa se negli anni successivi al Trattato di Maastricht, l'economia italiana, al pari degli altri paesi europei, sia stata colpita da una grave crisi di disoccupazione.[6]

Anche fra coloro che riescono a trovare un'occupazione è raro che il primo lavoro presenti carattere di stabilità. Là dove l'occupazione cresce, i nuovi lavori sono in gran parte di carattere «atipico»: assunzioni temporanee, assunzioni a tempo parziale (sia annuale, sia settimanale o giornaliero). Il decentramento produttivo, che negli anni settanta era stato un modo per allontanare lavoratori dall'area protetta e dal sistema delle garanzie, non è più necessario: anche all'interno dell'impresa, si possono far lavorare dipendenti di altre imprese con trattamenti inferiori (Gallino 1998, 93-94). A volte, il sistema delle garanzie viene intaccato dalla stessa legislazione europea: ad esempio, il divieto generale del lavoro notturno delle donne

[6] Un'analisi molto acuta e dettagliata della disoccupazione italiana è in Gallino 1998. Si vedano anche Brunetta 1991; Frey 1995; Cersosimo 1996, che contiene un'accurata analisi e un insieme di commenti di vari autori; Ciocca 1997, che comprende saggi di vari autori di orientamento diverso.

(istituito con legge del 1977 e al quale i sindacati avevano rinunciato soltanto in casi eccezionali, come quello dello stabilimento Fiat di Melfi di cui diremo più avanti) è stato soppresso nel 1999 per adeguare la legge italiana alla legislazione comune europea.

La disoccupazione assume forme svariate nei singoli ambiti territoriali. Nei luoghi tradizionali dell'industria europea, ricompare il disoccupato classico, figura quasi dimenticata dopo la grande crisi degli anni trenta, colui cioè che ha perso il lavoro, non ha la possibilità di trovarne un altro e rimane forzosamente e letteralmente inattivo. Questo caso è particolarmente frequente nelle regioni della grande industria, dove i grandi impianti hanno allontanato manodopera in misura cospicua nel corso degli anni.

La disoccupazione italiana di questi anni, come risulta dal prospetto che segue, colpisce soprattutto le regioni del Mezzogiorno.

Italia. Tassi di disoccupazione

Totale 1993-99

	Nord	*Centro*	*Mezzogiorno*	*Italia*
1993	6,2	8,5	17,1	10,1
1994	6,8	9,4	18,7	11,1
1995	6,6	10,1	20,4	11,6
1996	6,4	9,9	20,8	11,6
1997	6,3	9,8	21,3	11,7
1998	6,1	9,5	21,9	11,8
1999	5,4	9,2	22,0	11,4

1999 per classi di età e per sesso

	Centro-Nord		*Mezzogiorno*	
	Maschi	*Femmine*	*Maschi*	*Femmine*
15-24	15,3	23,2	51,0	64,5
25-29	5,6	13,3	22,9	48,8
30-34	3,8	9,3	17,3	34,8
35-54	1,9	6,1	8,8	17,0
55-64	3,0	4,1	7,4	8,1
65 e oltre	1,1	3,4	2,5	10,6

Fonti: Banca d'Italia, *Relazione* per l'anno 1999; Svimez 2000.

Nel Centro-Nord, dove i grandi impianti, come prima misura della ristrutturazione, avevano effettuato un blocco delle assunzioni, l'occupazione nell'industria fra il 1980 e il 1998 si è contratta di un

22 per cento circa, ma l'occupazione nella grande industria, come diremo anche in seguito, quella con oltre 500 addetti, si è ridotta di oltre la metà. Ciò nonostante, la disoccupazione si presenta in misura vistosa soltanto per le classi più giovani di età, assumendo così la forma di *disoccupazione giovanile*. Sempre nel Centro-Nord è presente una percentuale elevata di disoccupazione femminile, dovuta anche all'aumento considerevole dell'offerta di lavoro da parte delle donne. Viceversa, se si considerano i soli lavoratori maschi nelle classi centrali di età, il Centro-Nord è la regione europea che presenta il tasso di disoccupazione più basso.

Europa. Tassi di disoccupazione in alcuni paesi, 1993-99

	Francia	*Germania*	*Regno Unito*	*Spagna*	*Svezia*
1993	11,7	7,9	10,5	22,7	9,1
1994	12,3	8,5	9,6	24,1	9,4
1995	11,7	8,2	8,7	22,9	8,8
1996	12,4	8,9	8,2	22,2	9,6
1997	12,3	9,9	7,0	20,8	9,9
1998	11,8	9,4	6,3	18,8	8,3
1999	11,3	8,7	6,1	15,9	7,2

Fonte: Banca d'Italia, *Relazione* per l'anno 1999.

In tutte le regioni, si assiste peraltro alla frammentazione e precarizzazione pressoché illimitata del mercato del lavoro, fenomeno questo in buona parte legato alla ristrutturazione della grande impresa.[7] Allo scopo di ridurre i costi, la grande impresa attua in misura sempre maggiore l'operazione del decentramento produttivo avviata negli anni settanta (si veda quanto detto al cap. 3, par. 7). Il decentramento produttivo, che allora veniva denunciato dai sindacati come pratica antioperaia, viene oggi presentato con il termine scientifico di *outsourcing* come operazione di alta strategia aziendale; le imprese minori che eseguono lavorazioni per imprese maggiori non vengono più indicate con il termine limitativo di «imprese dell'indotto», ma con quello molto più rispettoso di *partner produttivi*.

Il ricorso a imprese esterne ha luogo in forme assai diverse. Esistono forme di *decentramento locale* allorché si tratta di affidare a

[7] Si veda Dallago 1988. Le relazioni fra ristrutturazione della grande impresa e precarizzazione del mercato del lavoro sono presentate con efficacia da Gallino 1998, 93 sgg.

piccole imprese circostanti (cooperative di giovani, consulenti formalmente indipendenti) l'espletamento di servizi tecnologici o amministrativi (tenuta di conti, elaborazione di programmi elettronici). Anzi, mentre in passato queste mansioni venivano eseguite rigorosamente all'esterno dell'impresa, oggi, venuto meno il controllo sindacale, può accadere, come già osservato, di trovare l'uno accanto all'altro all'opera nella stessa impresa dipendenti di imprese diverse. Accanto a queste, fioriscono le forme di *decentramento a grande distanza*, quando si tratta di eseguire lavorazioni materiali che utilizzano manodopera a basso costo disponibile in altri paesi (Estremo Oriente, paesi dell'Est europeo, Albania, Tunisia).[8]

Di conseguenza da un lato fioriscono i *lavori autonomi*, di per sé precari e senza limiti di orario, anche se non sempre a basso reddito; dall'altro si diffondono le forme più svariate di *occupazione precaria*: dalla piccola impresa che corrisponde salari regolari ma non rispetta la legislazione del lavoro e tanto meno le norme di tutela della sicurezza, dell'igiene e dell'ambiente, all'imprenditore che corrisponde un salario apparentemente regolare, ma poi ne trattiene o se ne fa restituire la metà, e via via digradando fino al lavoro familiare e al laboratorio sotterraneo (il vero lavoro sommerso), nascosto a tutti e munito di uscita di sicurezza per un esodo immediato non appena si profila l'arrivo di un estraneo o di un ispettore del lavoro.

L'Istat raggruppa nella categoria generale di «lavoratori non regolari» un insieme di figure diverse: *a*) gli *irregolari*, lavoratori dipendenti pienamente occupati ma non registrati nei libri paga del datore di lavoro, nonché lavoratori indipendenti che non svolgono la loro attività in luoghi di lavoro veri e propri; *b*) gli *occupati non dichiarati*, persone che, svolgendo un'attività insufficiente o insoddisfacente, si dichiarano disoccupati; *c*) gli *stranieri* non in regola con il permesso di soggiorno; *d*) i *lavoratori che svolgono un secondo lavoro* e quindi sono stati già censiti per il lavoro principale. Le rilevazioni dell'Istat indicano che sul totale delle unità di lavoro, il 15-20 per cento sarebbe non regolare. Tale cifra sale al 30-35 per cento nel Mezzogiorno e addirittura al 40 per cento nell'industria meridionale.

Nei confronti della disoccupazione, la raccomandazione più diffusa è di rimettersi al mercato e lasciare che il salario trovi il suo li-

[8] Un'analisi accurata del decentramento di fasi della produzione in paesi lontani è contenuta in Baldone, Sdogati e Tajoli 2000.

vello di equilibrio, tale cioè da assorbire l'intera offerta di lavoro: flessibilità dei salari è la prescrizione dominante.

È bene dire subito che alcuni autori di rilievo si sono distaccati nettamente da questa interpretazione. Il commissario europeo Jacques Delors è autore di un rapporto che, nel segnalare la gravità del problema europeo della disoccupazione, propone una ripresa della spesa pubblica; analogamente, l'economista francese Fitoussi ha pubblicato un volume dedicato per intero a mostrare come la disoccupazione europea vada combattuta non già comprimendo i salari bensì rilanciando gli investimenti mediante una politica di bassi tassi di interesse (Cee 1993; Fitoussi 1997).

Resta tuttavia dominante l'opinione che indica come strumento essenziale per aumentare l'occupazione la riduzione del costo del lavoro. Il basso livello di disoccupazione in Gran Bretagna e negli Stati Uniti sarebbe la prova della efficacia di questo rimedio. Ma, tenuto conto di quanto si è osservato poc'anzi, si dovrebbe dire, sia pure per paradosso, che il nostro paese non avrebbe alcun bisogno di invocare la flessibilità dei salari perché ne dispone già. E ne dispone in forma quasi ufficiale, dal momento che alte cariche dello Stato hanno a volte dichiarato che, in molte circostanze, non facevano troppo male gli ispettori del lavoro a chiudere un occhio sulle irregolarità riscontrate. Il salario regolare, quindi, non soltanto ha assunto la natura di trattamento flessibile, ma sembra a volte poco più di un fantasma.

Come va qualificato un mercato del lavoro di questa fatta? Il lavoratore autonomo va considerato un occupato che gode di tutti i vantaggi del lavoro autorganizzato oppure, come direbbe Giorgio Lunghini, è in realtà un lavoratore precario ed eterodiretto? E il lavoratore del settore sommerso, con paga inferiore al minimo sindacale e nessuna protezione di sicurezza né ambientale, va classificato come occupato a salario flessibile o come disoccupato che si adatta?

In passato, quando la teoria economica concentrava l'attenzione sulla promozione dello sviluppo, gli economisti insegnavano che nelle regioni in ritardo (allora denominate paesi sottosviluppati) non esiste la figura tipica del disoccupato palese, quello che attende a braccia conserte sulla piazza del villaggio; esistono lavoratori che apparentemente si affannano a fare mille mestieri e che sembrano anche più indaffarati degli altri, ma che rappresentano la realtà della «disoccupazione mascherata». Oggi, con il dilagare del

lavoro sommerso, viene fatto di chiedersi se non sia giunto il momento di riesumare la categoria di disoccupato mascherato e di classificare così molti lavoratori che vengono il più delle volte etichettati come occupati a salario flessibile.

Il mercato del lavoro irregolare è divenuto un rifugio per i numerosissimi immigrati che affluiscono nel nostro paese (Calvaruso 1981; Morelli 1981; Capparucci 1984; Dell'Aringa e Neri 1987; Centorrino 1988; Censis 1988; Baldassarini e Freguja 1996). La consistenza numerica dei lavoratori extracomunitari immigrati alla fine del 1999 era di circa 1 100 000 unità. Si ritiene che molti di questi, pur essendo muniti di regolare permesso di soggiorno, esercitino attività lavorative non regolari. Nelle regioni del Centro-Nord, i lavoratori extracomunitari sono occupati nell'industria e nell'edilizia o, soprattutto nelle grandi città, nei servizi; nel Mezzogiorno è diffusa l'occupazione dei lavoratori extracomunitari in agricoltura, con largo impiego stagionale (Svimez 2000). Accanto agli immigrati muniti di regolare permesso, si stima che siano presenti all'incirca altri 400-500 000 immigrati clandestini (alcune stime non ufficiali citano anche una cifra doppia).

3. *Il dibattito sulla scala mobile*

Abbiamo ricordato come nel 1975, di fronte a un'ondata di inflazione violenta, i sindacati avessero ottenuto l'introduzione del cosiddetto *punto unico di contingenza* (cfr. sopra, p. 126). Questa modificazione, realizzata pienamente a partire dal 1977, aveva avuto un duplice effetto: da un lato aveva introdotto una indicizzazione quasi completa per i redditi da lavoro, dall'altro aveva ridotto progressivamente le differenze di salario fra le diverse qualifiche.

Abbiamo anche ricordato come molti studiosi, tra cui Modigliani, fossero dell'opinione che il sistema della scala mobile *rappresentasse in sé un meccanismo inflazionistico*. Allorché i salari sono indicizzati, si faceva osservare, anche un aumento isolato dei prezzi, magari proveniente dall'esterno, rischia di *trasformarsi in inflazione permanente*.[9] Supponiamo ad esempio che aumenti il prezzo di una

[9] Modigliani e Padoa Schioppa 1977; R. Fazio 1981. Notizie ampie sulla storia della scala mobile e delle sue modificazioni nel tempo si trovano in Triola 1980, Lungarella 1981, Bini 1982, Finoia 1992.

materia prima importata (il caso tipico può essere il prezzo del petrolio). Le imprese di tutti i settori che utilizzano il petrolio come fonte di energia, per non veder ridotti i margini di profitto, sono spinte ad aumentare i prezzi di vendita dei prodotti finiti; ma l'aumento dei prezzi produce automaticamente un aumento dei salari, al quale le imprese reagiscono con un nuovo aumento dei prezzi. Si mette così in moto il tipico meccanismo di *inflazione conflittuale* e, anche come semplice conseguenza di un evento esterno, si mette in moto un'inflazione potenzialmente senza fine.

Si deve ancora osservare che questo tipo di inflazione risulta tanto più rapido quanto più gli scatti della scala mobile sono frequenti e quanto più le imprese sono veloci nell'adeguare i loro prezzi di listino. Se, a titolo di esempio, l'adeguamento dei salari avviene con ritmo annuale, le imprese ricevono uno stimolo ad aumentare i prezzi una volta all'anno; ma se l'adeguamento, come accadeva negli anni settanta, avviene con ritmo trimestrale, lo stimolo viene trasmesso alle imprese ogni tre mesi. È facile calcolare le conseguenze. Con adeguamento annuale, un aumento dei prezzi (dovuto a cause esterne) del 5 per cento produce (con indicizzazione al 100 per cento) un aumento dei salari del 5 per cento dopo un anno; anche se la rincorsa prezzi-salari si mette in moto, ne risulta un'inflazione del 5 per cento all'anno. Ma se lo stesso aumento del 5 per cento produce un adeguamento dei salari dopo tre mesi, le imprese, se vogliono conservare intatto il margine di profitto, saranno indotte ad aumentare nuovamente i prezzi del 5 per cento dopo soli tre mesi. In questo caso, la rincorsa prezzi-salari produce un'inflazione del 5 per cento al trimestre, equivalente a un'inflazione di più del 21 per cento all'anno.

Sulla base di queste considerazioni, nel corso degli anni ottanta si sviluppò un dibattito, cui presero parte studiosi e sindacalisti, sulle possibili modificazioni da introdurre al meccanismo della scala mobile al fine di ridurne gli effetti inflazionistici. Il dibattito condusse a formulare tre tipi di proposte, dette rispettivamente della *desensibilizzazione*, della *predeterminazione* e del *salario minimo garantito* (da questo dibattito si dissociarono soltanto alcuni, primo Sylos Labini, che sostenne che l'inflazione dovesse essere combattuta frenando gli aumenti delle tariffe pubbliche e dei prezzi controllati, punto questo sul quale insistette sempre la Cgil).

La desensibilizzazione L'idea alla base di questa proposta (caldeggiata fra gli studiosi da Mario Monti e da Luigi Spaventa) è che, se si stabilisse che la scala mobile non si mette in moto quando l'aumento dei prezzi è di natura esogena (ad esempio un aumento dei prezzi internazionali, o un aumento delle imposte indirette), verrebbero neutralizzati alcuni dei possibili fattori che, attraverso la scala mobile, producono un'inflazione non giustificata da ragioni interne e per di più amplificata (Monti 1980a e 1980b; Spaventa 1981). Come precisarono in un secondo momento gli stessi proponenti, la correzione suggerita non avrebbe dovuto applicarsi al caso in cui l'aumento dei prezzi internazionali fosse derivato da svalutazione unilaterale della lira, perché una decisione simile delle autorità monetarie non avrebbe potuto in alcun modo essere considerata un evento esterno.

La proposta di desensibilizzare la scala mobile, rendendola sensibile soltanto agli aumenti di prezzi di origine interna, venne suggerita dagli aumenti di prezzi verificatisi nei mercati delle materie prime, in particolare dall'aumento del prezzo del petrolio del 1973 e del 1979, e dall'aumento rapidissimo del corso del dollaro verificatosi dalla fine del 1980. La proposta implicava d'altro canto serie difficoltà di applicazione. In primo luogo urtava contro difficoltà di natura tecnica: come distinguere con sicurezza una svalutazione della lira da una rivalutazione delle altre monete? La proposta sollevava inoltre ancor maggiori difficoltà di ordine politico: un aumento dei prezzi internazionali tale da provocare un peggioramento delle ragioni di scambio con l'estero comporta una caduta del reddito nazionale: perché addossarla per intero ai salari, salvaguardando i margini di profitto? Egualmente, nel caso di un aumento delle imposte indirette, perché stabilire a priori che l'onere avrebbe dovuto essere subìto per intero dai lavoratori? È evidente che la proposta non avrebbe potuto essere accettata dal sindacato senza resistenza.

La predeterminazione Questa proposta, elaborata da Ezio Tarantelli, venne particolarmente caldeggiata dalla Cisl (Tarantelli 1981a, 1981b, 1983). L'idea ispiratrice è che nelle contrattazioni salariali il sindacato segue una «strategia protettiva», cercando di commisurare gli aumenti del salario non soltanto ai miglioramenti desiderati

ma anche all'aumento di prezzi previsto; analogamente, le imprese, nel fissare i listini, tengono conto degli aumenti di salari previsti per il prossimo futuro. La previsione di inflazione giocherebbe quindi un ruolo determinante nella spirale prezzi-salari.

Per evitare questo inconveniente, si potrebbero annunciare di anno in anno gli scatti massimi ammessi per l'indennità di contingenza, dando così agli imprenditori la certezza che i salari non cresceranno di più. Di conseguenza, anche i prezzi non dovrebbero crescere se non nella misura degli scatti predeterminati, tenuto conto dell'aumento previsto della produttività del lavoro. Se gli scatti predeterminati corrispondono all'aumento previsto per la produttività del lavoro, i prezzi dovrebbero addirittura restare stabili. Naturalmente, il meccanismo deve prevedere anche la possibilità che, nonostante la predeterminazione, i prezzi crescano più dei salari. In questo caso, i lavoratori avrebbero diritto a un recupero sotto forma di indennizzo.

Il problema dell'indennizzo sollevò alcune discussioni. Secondo la proposta originaria, poiché in questo caso l'aumento dei prezzi non sarebbe giustificato dall'aumento dei salari ma andrebbe attribuito all'intenzione delle imprese di aumentare i margini di profitto, l'indennizzo dovrebbe andare a carico degli stessi imprenditori. Altri fecero osservare però che in tal modo sarebbero stati chiamati a versare l'indennizzo tutti gli imprenditori senza distinzione, avessero o non avessero aumentato i loro prezzi di vendita. Gli imprenditori più discreti sarebbero stati puniti, e si sarebbe introdotta nel sistema la tentazione per ogni imprenditore di aumentare i prezzi prima e più degli altri, scatenando così un'inflazione invece di reprimerla.

Altri, e segnatamente l'ex governatore della Banca d'Italia Carli, proposero allora che l'indennizzo venisse fatto gravare sul bilancio dello Stato (Carli 1981). In tal modo, gli imprenditori avrebbero avuto la certezza assoluta di non veder aumentare i salari, né immediatamente né in seguito, al di là degli scatti programmati, e ogni spinta ad aumentare i prezzi di vendita sarebbe stata eliminata. Anche a questa proposta si obiettò che porre l'indennizzo a carico degli imprenditori avrebbe dovuto costituire un deterrente all'aumento dei prezzi; la possibilità, invece, di aumentare i prezzi di vendita senza subire alcuna conseguenza negativa, lungi dal dissuadere gli imprenditori ad aumentare i prezzi, li avrebbe invogliati a farlo in misura ancor maggiore.

Il minimo garantito La proposta di un salario minimo, protetto integralmente dall'inflazione, venne avanzata, fra gli studiosi, da Paolo Baffi, e in parte sostenuta, in un momento successivo, dalla Cgil (Baffi 1984). Alla base di questa proposta vi è l'idea che si debba ridurre il potenziale inflazionistico della scala mobile *diradando nel tempo* gli adeguamenti dei salari all'aumento dei prezzi (stabilendo, ad esempio, che l'adeguamento si faccia ogni sei mesi, anziché ogni tre). In tal modo, il tasso di inflazione misurato su base annua viene proporzionalmente ridotto, ma naturalmente viene a cadere anche il salario reale, in quanto si prolunga il periodo nel corso del quale il salario rimane bloccato nonostante l'aumento dei prezzi. Occorre quindi fissare un livello minimo al di sotto del quale il salario reale non può andare; tale livello minimo deve essere indicizzato al 100 per cento. Con questa garanzia, nell'opinione dei proponenti, si ridurrebbe anche la tendenza dei sindacati a seguire la strategia protettiva di cui abbiamo fatto cenno a proposito della predeterminazione.

Le discussioni sulla riforma della scala mobile si protrassero per diversi anni, a partire dal 1980.[10]

Nel giugno 1982, il presidente della Confindustria, Merloni, diede la disdetta dell'accordo del 1975 che aveva introdotto il punto unico di contingenza, seguito a pochi giorni di distanza dall'Intersind. Nel gennaio 1983, tra confederazioni sindacali e Confindustria fu raggiunto un nuovo *accordo sul costo del lavoro*, in base al quale il valore del punto di contingenza venne ridotto del 15 per cento, realizzandosi così un'attenuazione del grado di copertura. L'accordo conteneva inoltre numerose e importanti disposizioni sul terreno normativo, in quanto reintroduceva i contratti di lavoro a tempo parziale e a tempo determinato, e consentiva alle imprese di assumere per chiamata nominativa (e non più attraverso le liste di collocamento) il 50 per cento dei nuovi assunti.

L'accordo lasciò un lungo strascico nella cosiddetta «vertenza dei decimali» (destinata a protrarsi fino al maggio 1986), dal momento che il testo dell'accordo, mentre prevedeva che gli scatti della indennità di contingenza non dovessero comprendere le cifre decimali del tasso di inflazione, non chiariva in modo esplicito se si dovesse tener-

[10] Per l'esposizione che segue, si veda Faustini 1986.

ne conto nello scatto seguente, quando l'inflazione avesse portato l'indice dei prezzi alla cifra intera successiva.

Le discussioni vennero troncate dal governo Craxi, che, entrato in carica nell'agosto 1983, emanò il 14 febbraio 1984 un decreto (il cosiddetto decreto di San Valentino) con il quale si attuava una predeterminazione degli scatti della scala mobile per l'anno in corso. Il decreto stabilì che per l'anno 1984 si sarebbero avuti al massimo 9 scatti dell'indennità di contingenza.

Su questo decreto si completò fra le confederazioni sindacali una rottura, che si era andata profilando da tempo. La Cisl, che aveva sempre sostenuto il sistema della predeterminazione, accettò il decreto, che venne invece rifiutato dalla Cgil. Il 1° maggio successivo, per la prima volta dopo dodici anni di unificazione, le confederazioni sindacali celebrarono la festa dei lavoratori con manifestazioni separate, e soltanto nel 1988 si ebbe una nuova celebrazione unitaria. Nel giugno 1985, in seguito a una iniziativa della Cgil e del Partito comunista, il decreto Craxi del febbraio 1984 venne sottoposto a referendum popolare, ma la maggioranza dei votanti (il 54 per cento) si dichiarò contraria all'abolizione del decreto.

Si aprì così la strada a una revisione del meccanismo, revisione che d'altro canto veniva anche sollecitata dalla base dei lavoratori, in quanto il sistema del punto unico di contingenza, accoppiato al fatto che ormai da numerosi anni i salari monetari erano aumentati soltanto in virtù degli scatti della scala mobile, aveva prodotto un considerevole appiattimento delle retribuzioni, riducendo i differenziali salariali.

Nel dicembre 1985, le trattative sboccarono in un primo accordo riguardante i dipendenti pubblici, con il quale si stabilì che gli scatti della scala mobile avrebbero avuto ritmo semestrale, anziché trimestrale, e che la copertura assicurata sarebbe stata del 100 per cento soltanto per un salario base di 580 000 lire. Subito dopo, la Confindustria decise di applicare il medesimo sistema anche ai lavoratori del settore privato e, dopo che i sindacati ebbero accettato il nuovo sistema, che entrò in vigore il 1° gennaio 1986, pose fine, nel maggio successivo, alla vertenza dei decimali, accettando di pagare i decimali arretrati.

L'accordo del 1986, che sostituiva sia il punto unico di contingenza del 1975 sia il sistema transitorio del 1983, comportava una riduzione sostanziale del meccanismo, con le seguenti caratteristiche: *a*) gli scatti della scala mobile, in precedenza trimestrali, divenivano semestrali; *b*) l'indicizzazione era prevista al 100 per cento soltanto per un salario base, mentre il rimanente della retribuzione veniva indicizzato al 25 per cento e ogni indennità aggiuntiva restava priva di copertura; *c*) il punto unico di contingenza veniva eliminato e sostituito con una indennità di contingenza applicata sotto forma di incremento percentuale del salario.

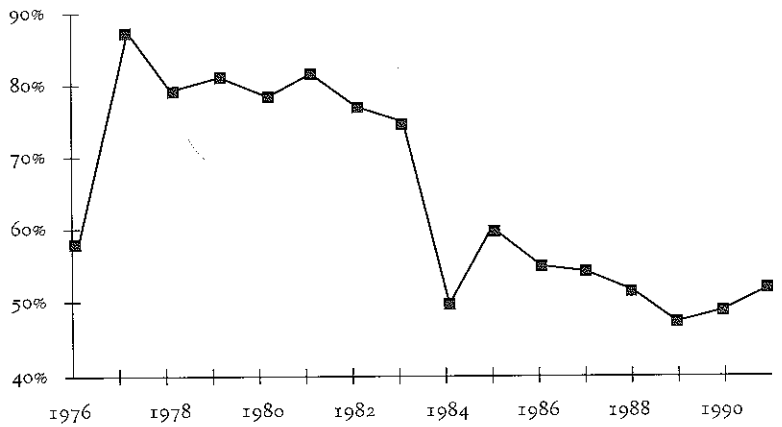

Figura 19
Grado di copertura dell'indennità di contingenza, 1976-90.

Con queste misure, si eliminava l'inconveniente dell'appiattimento delle retribuzioni che era scaturito dal punto unico di contingenza, ma evidentemente si riduceva sensibilmente il grado di copertura che scese infatti anche al di sotto del 50 per cento (fig. 19).

Il nuovo sistema apriva in sostanza la strada alla soppressione totale del meccanismo della scala mobile, a somiglianza di quanto effettuato in altri paesi. Infatti, alcuni anni dopo, nel dicembre 1991, tra Confindustria e sindacati veniva raggiunto un nuovo protocollo di intesa che prevedeva l'eliminazione dell'indennità di contingenza. Con le intese successive del luglio 1992 e luglio 1993 venne raggiunto un *nuovo accordo sul costo del lavoro*.[11]

Con tale accordo si giungeva ai seguenti risultati: *a*) la scala mobile veniva *definitivamente soppressa*; *b*) eventuali aumenti dei prezzi sarebbero stati coperti in sede di contrattazione nazionale tenendo

[11] Si vedano i commenti di Finoia 1992 e Boni 1993.

ne conto nello scatto seguente, quando l'inflazione avesse portato l'indice dei prezzi alla cifra intera successiva.

Le discussioni vennero troncate dal governo Craxi, che, entrato in carica nell'agosto 1983, emanò il 14 febbraio 1984 un decreto (il cosiddetto decreto di San Valentino) con il quale si attuava una predeterminazione degli scatti della scala mobile per l'anno in corso. Il decreto stabilì che per l'anno 1984 si sarebbero avuti al massimo 9 scatti dell'indennità di contingenza.

Su questo decreto si completò fra le confederazioni sindacali una rottura, che si era andata profilando da tempo. La Cisl, che aveva sempre sostenuto il sistema della predeterminazione, accettò il decreto, che venne invece rifiutato dalla Cgil. Il 1° maggio successivo, per la prima volta dopo dodici anni di unificazione, le confederazioni sindacali celebrarono la festa dei lavoratori con manifestazioni separate, e soltanto nel 1988 si ebbe una nuova celebrazione unitaria. Nel giugno 1985, in seguito a una iniziativa della Cgil e del Partito comunista, il decreto Craxi del febbraio 1984 venne sottoposto a referendum popolare, ma la maggioranza dei votanti (il 54 per cento) si dichiarò contraria all'abolizione del decreto.

Si aprì così la strada a una revisione del meccanismo, revisione che d'altro canto veniva anche sollecitata dalla base dei lavoratori, in quanto il sistema del punto unico di contingenza, accoppiato al fatto che ormai da numerosi anni i salari monetari erano aumentati soltanto in virtù degli scatti della scala mobile, aveva prodotto un considerevole appiattimento delle retribuzioni, riducendo i differenziali salariali.

Nel dicembre 1985, le trattative sboccarono in un primo accordo riguardante i dipendenti pubblici, con il quale si stabilì che gli scatti della scala mobile avrebbero avuto ritmo semestrale, anziché trimestrale, e che la copertura assicurata sarebbe stata del 100 per cento soltanto per un salario base di 580 000 lire. Subito dopo, la Confindustria decise di applicare il medesimo sistema anche ai lavoratori del settore privato e, dopo che i sindacati ebbero accettato il nuovo sistema, che entrò in vigore il 1° gennaio 1986, pose fine, nel maggio successivo, alla vertenza dei decimali, accettando di pagare i decimali arretrati.

L'accordo del 1986, che sostituiva sia il punto unico di contingenza del 1975 sia il sistema transitorio del 1983, comportava una riduzione sostanziale del meccanismo, con le seguenti caratteristiche: *a*) gli scatti della scala mobile, in precedenza trimestrali, divenivano semestrali; *b*) l'indicizzazione era prevista al 100 per cento soltanto per un salario base, mentre il rimanente della retribuzione veniva indicizzato al 25 per cento e ogni indennità aggiuntiva restava priva di copertura; *c*) il punto unico di contingenza veniva eliminato e sostituito con una indennità di contingenza applicata sotto forma di incremento percentuale del salario.

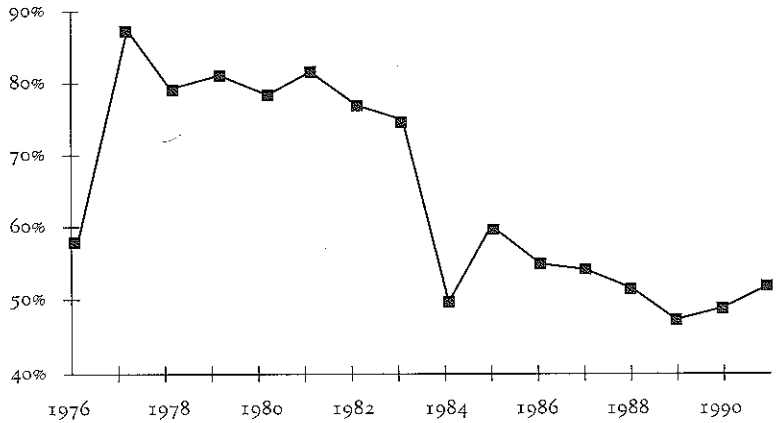

Figura 19
Grado di copertura dell'indennità di contingenza, 1976-90.

Con queste misure, si eliminava l'inconveniente dell'appiattimento delle retribuzioni che era scaturito dal punto unico di contingenza, ma evidentemente si riduceva sensibilmente il grado di copertura che scese infatti anche al di sotto del 50 per cento (fig. 19).

Il nuovo sistema apriva in sostanza la strada alla soppressione totale del meccanismo della scala mobile, a somiglianza di quanto effettuato in altri paesi. Infatti, alcuni anni dopo, nel dicembre 1991, tra Confindustria e sindacati veniva raggiunto un nuovo protocollo di intesa che prevedeva l'eliminazione dell'indennità di contingenza. Con le intese successive del luglio 1992 e luglio 1993 venne raggiunto un *nuovo accordo sul costo del lavoro*.[11]

Con tale accordo si giungeva ai seguenti risultati: *a*) la scala mobile veniva *definitivamente soppressa*; *b*) eventuali aumenti dei prezzi sarebbero stati coperti in sede di contrattazione nazionale tenendo

[11] Si vedano i commenti di Finoia 1992 e Boni 1993.

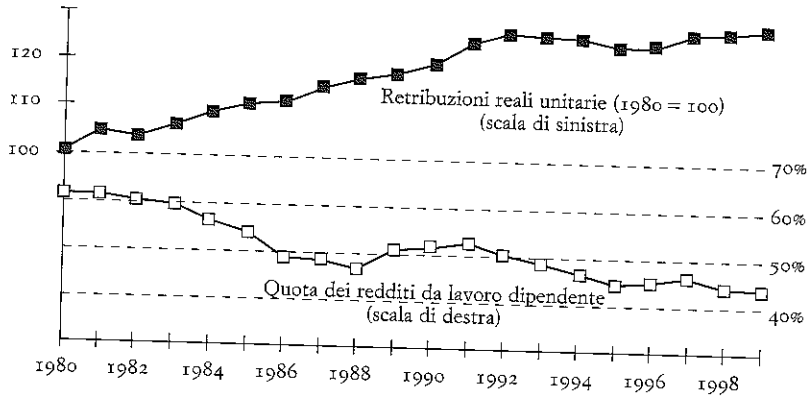

Figura 20
Retribuzioni e distribuzione del reddito nell'industria in senso stretto, 1980-99.

conto dell'inflazione programmata; *c*) la contrattazione aziendale integrativa avrebbe potuto prevedere aumenti al di là di quelli previsti dalla contrattazione nazionale tenuto conto dei risultati aziendali.

Gli esiti di questo accordo furono immediatamente chiari. Da un lato, soppressa la scala mobile e con essa il meccanismo di rincorsa automatica fra prezzi e salari, il tasso di inflazione venne rapidamente ridotto. Come abbiamo già sottolineato, la svalutazione della lira attuata nel 1992 non fu seguita da un'ondata di inflazione importata simile a quella verificatasi nel 1972-73 dopo l'abbandono del sistema di cambi fissi e l'avvento di un regime di cambi flessibili.

Dall'altro, gli effetti sulla distribuzione del reddito fra salari e profitti furono altrettanto evidenti: non soltanto dopo il 1992 riprese la caduta della quota dei redditi da lavoro dipendente, ma da quell'anno cadde anche il livello reale delle retribuzioni unitarie del lavoro dipendente (fig. 20).

4. *La ristrutturazione dell'apparato produttivo*

L'Italia si è accorta con ritardo che l'Europa nella sua struttura iniziale, quella del Trattato di Roma del 1957, stava rapidamente scomparendo.

L'esigenza di rendere l'industria italiana sempre più competitiva e sempre più agguerrita nei confronti della concorrenza mondiale ha portato trasformazioni sensibili in tre direzioni, che possiamo in sintesi indicare come: *a*) sviluppo dominante della piccola e media impresa; *b*) politica di privatizzazione delle attività produttive; *c*) ingresso di capitali stranieri.[12]

Il declino della grande impresa Le grandi imprese industriali italiane tendono a scomparire dalla scena. Diversi fattori contribuiscono a questo risultato:

a) I grandi impianti, allo scopo di ridurre i costi di produzione, tendono a realizzare la meccanizzazione più spinta riducendo il numero degli addetti.

b) Non poche imprese sono state cedute a gruppi finanziari stranieri, che le hanno ridotte di dimensione, frammentate, trasferendo comunque presso le sedi centrali il personale tecnologico qualificato (a titolo di esempio, questa è stata la sorte del gruppo alimentare Cirio-Bertolli-De Rica, della Zanussi elettrodomestici, della Olivetti Personal Computers, dell'Italtel). In alcuni casi, la cessione a gruppi stranieri ha comportato la chiusura degli impianti (ciò è accaduto al settore calcolatori della Olivetti, ceduto al gruppo britannico Piedmont condotto dal finanziere inglese E. Gottesman, e successivamente chiuso; nonché alla Zanussi, ceduta al gruppo Electrolux e poi seriamente ridimensionata).

c) Infine le privatizzazioni conducono non di rado alla suddivisione di grandi gruppi in imprese minori (questo è il caso della Telecom e lo sarà per l'Enel, le cui centrali vengono vendute a privati, come per le Ferrovie che conserveranno la sola proprietà degli impianti fissi).

Queste operazioni conducono a una espulsione di lavoratori dagli impianti di maggiori dimensioni (Alzona 1983, 1986a, 1986b; Pennacchi 1980). Come risulta dalla figura 21, mentre il numero degli occupati dipendenti nel totale dell'industria declina lentamente, gli occupati nell'industria di grandi dimensioni (oltre 500 addetti), specie a partire dal 1980, si riducono in misura vistosa.[13] Nelle regioni

[12] Per un'analisi dettagliata dei problemi dell'industria italiana e delle linee della sua ristrutturazione si veda Giannola 1996.

[13] Il primo caso drammatico di riduzione degli organici nella grande industria si ebbe nel settembre 1980, allorché la Fiat annunciò il licenziamento di 24 000 addetti. Ne seguì un lungo

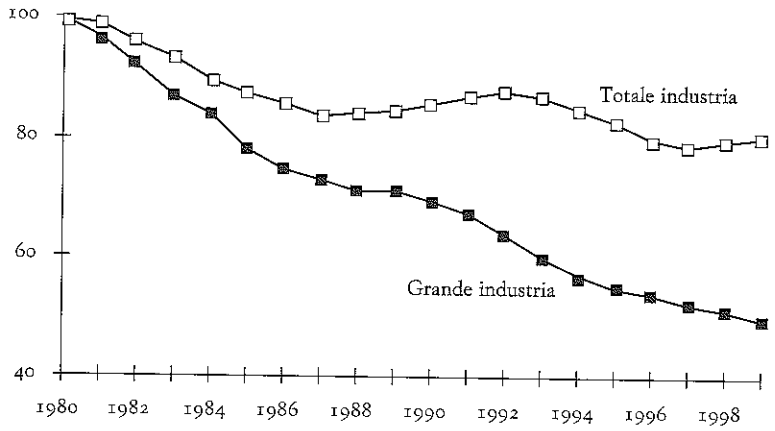

Figura 21
Occupati dipendenti nell'industria, 1980-99 (1980 = 100).

del Centro-Nord, il declino della grande impresa si è accompagnato alla nascita di un esteso e vitale settore di imprese di dimensione media e piccola (Cafferata e Romagnoli 1990; Contini e Revelli 1992). È proprio attraverso lo sviluppo delle imprese minori che l'industria si è estesa al di là del tradizionale triangolo industriale e, dopo aver invaso le regioni del Nord-Est e del Centro, si è prolungata verso il Sud lungo la cosiddetta *linea adriatica dello sviluppo*.

In queste trasformazioni, ha conosciuto uno sviluppo particolarmente brillante l'Italia nord-orientale. In queste regioni (Veneto, Friuli - Venezia Giulia, Emilia-Romagna), le imprese minori erano nate non già come imprese satelliti di grandi impianti, bensì *come iniziative autonome*, dotate di mercati propri e aperte alle esportazioni. Questa tipologia indusse Bagnasco a parlare per primo di *tre Italie*: non più la tradizionale contrapposizione fra Nord e Sud, ma tre strutture territoriali distinte, il triangolo industriale (Piemonte, Lombardia, Liguria), sede della prima rivoluzione industriale e basato su industrie di grande dimensione, l'Italia centrale e nord-orientale (detta anche «sistema Nec»), popolata da imprese di piccola e media dimensione, e il Mezzogiorno (Bagnasco 1977).

sciopero di protesta nel corso del quale i sindacati chiesero che i lavoratori venissero collocati in cassa integrazione a turno, in modo da evitare l'allontanamento definitivo dalla fabbrica di gruppi di lavoratori a scelta dell'azienda. Allo sciopero degli operai si contrappose, il 9 ottobre, un corteo di quadri (la cosiddetta «marcia dei 40 000», detti anche la «maggioranza silenziosa») che, opponendosi ai sindacati, sfilò per le vie di Torino chiedendo la ripresa del lavoro. Dopo 35 giorni di sciopero e dopo che il governo ebbe minacciato di inviare la forza pubblica per riaprire la fabbrica, il sindacato accettò la messa in cassa integrazione di 23 000 operai (Pansa 1988; Sivo 1988).

Il declino della grande impresa ha portato con sé modificazioni considerevoli nelle relazioni industriali fra sindacato e direzione dell'impresa. In passato, la prevalenza della grande impresa aveva dato luogo a un rafforzamento del sindacato con l'estensione del cosiddetto *sistema delle garanzie*; processo questo culminato nel 1970 con l'emanazione dello Statuto dei lavoratori. Il sopravvento delle imprese minori ha portato con sé un capovolgimento della situazione: l'occupazione dei lavoratori è divenuta molto più precaria, assai minore la tutela sul piano delle condizioni normative (rispetto delle norme sugli orari di lavoro, sul lavoro straordinario, sulle ferie), nonché su quello della salubrità e sicurezza sul lavoro (rispetto delle norme contro l'inquinamento e contro gli infortuni). Questa situazione è ulteriormente aggravata nel Mezzogiorno dove, come diremo, si è esteso largamente il lavoro irregolare.

Dal decentramento al distretto industriale La strategia di alleggerimento della grande impresa si presentò, nel periodo che stiamo illustrando, con caratteri parzialmente diversi da quelli iniziali, immediatamente successivi all'autunno caldo. Abbiamo osservato a suo tempo come si fossero andate profilando due differenti linee di sviluppo. Nelle regioni della grande industria, e anzitutto nell'area torinese, dominata dalla presenza della Fiat, la ristrutturazione prendeva la forma più autentica del *decentramento*: ciò dava luogo al trasferimento di parti della lavorazione dall'impianto centrale a opifici minori, i quali risultavano in tal modo del tutto dipendenti dalla fabbrica maggiore, e ciò non soltanto per gli sbocchi di mercato (perché la fabbrica maggiore era il committente dominante), ma anche per la progettazione del prodotto e per la tecnologia adottata.

Il trasferimento di lavoratori dalla grande alla piccola impresa di per sé peggiorava la situazione dei lavoratori, non soltanto per il livello inferiore dei salari (Rey 1988), ma anche perché le condizioni di lavoro erano più disagiate, gli orari più prolungati, i ritmi di lavoro più intensi, il ricorso al lavoro straordinario più diffuso, l'assenteismo più difficile, i licenziamenti più agevoli. La pratica del

decentramento venne infatti denunciata dalle organizzazioni dei lavoratori come prettamente antisindacale.

Il decentramento autentico restò peraltro una pratica delle imprese di grandi dimensioni del Piemonte e della Lombardia. Nel Veneto, nell'Emilia-Romagna, e successivamente nell'Italia centrale, ebbe luogo invece, oltre alla nascita di alcune grandi imprese, il diffondersi di una molteplicità di *piccole e medie imprese*, sparse sul territorio e sostanzialmente autonome sotto ogni profilo.

In alcune zone territoriali, l'insieme delle piccole e medie imprese si configurò come un autentico *distretto industriale*, nel senso in cui questo termine era stato impiegato molti anni prima da Alfred Marshall.[14] Come è stato ampiamente illustrato da Becattini, il distretto industriale costituisce una figura economica e geografica particolare: nell'ambito di un territorio delimitato, si raccolgono un insieme di imprese appartenenti, il più delle volte, al medesimo settore (le maglierie a Carpi, le ceramiche a Sassuolo, l'artigianato artistico a Bassano del Grappa, l'industria delle pelli e del cuoio in Toscana, gli strumenti musicali nelle Marche, la concia a Solofra). Il distretto industriale, proprio in virtù della sua omogeneità, accumula un patrimonio di conoscenze tecniche specializzate che vengono tramandate da una generazione all'altra. Al tempo stesso, poiché i lavoratori del distretto sono anche residenti del medesimo territorio, si crea una comunanza di interessi che consente la migliore organizzazione sia nei rapporti di fabbrica sia in quelli della vita civile.

Sulle prime la struttura produttiva basata su piccole e medie imprese, accomunata al caso del decentramento, venne considerata con diffidenza e giudicata in termini negativi sia dai teorici dell'economia industriale sia da parte sindacale.

I cultori di economia industriale partivano dall'idea, oggi largamente abbandonata, che la grande impresa presenti vantaggi di efficienza sotto ogni aspetto e che l'impresa di piccole dimensioni sia portatrice necessariamente di un'organizzazione meno avanzata. I sindacati a loro volta partivano dall'idea che soltanto nell'ambito della grande impresa sia possibile realizzare la piena tutela dei diritti del lavoratore.[15]

[14] Il primo studio del distretto industriale e la ripresa di questa denominazione sono dovuti alle ampie e acute analisi di Becattini 1998, 2000a, 2000b.

[15] Si veda la rievocazione di questo dibattito in Becattini 1987, Prefazione. Lo stesso Becattini è ritornato, in polemica con i cultori di economia industriale, sui vantaggi del distretto industriale e dell'agglomerato di piccole imprese come luogo di formazione di una tradizione tecnologica operaia (Becattini 1999).

Soltanto in anni successivi, venne messo in risalto che questa struttura industriale, che andava gradualmente caratterizzando tutte le regioni del Nord-Est, le regioni della «terza Italia», presentava anche aspetti positivi. Le imprese di queste regioni risultano del tutto indipendenti e quindi non possono dirsi in alcun modo sottoposte al dominio di un'impresa maggiore (Brusco 1975 e 1979a). Inoltre, in queste regioni si realizza una piena occupazione stabile, sia diretta che indiretta (in fabbrica, o a domicilio attraverso le produzioni indotte); i salari corrisposti sono più bassi di quelli della grande impresa, ma nel suo insieme, grazie alla piena occupazione, si realizzano redditi familiari più elevati.

Non si può tacere che, per altro verso, anche nei distretti industriali vanno emergendo imprese di dimensione cospicua e si va restaurando una sorta di gerarchia: l'impresa più grande e consolidata, quella che riesce ad avere accesso al credito bancario, finisce con il diventare committente rispetto a imprese di dimensione minore, le quali a loro volta possono avvalersi di lavoro a domicilio o di lavoranti autonomi. L'ideale di un insieme di imprese aventi tutte dimensioni simili non sembra sempre realizzato.

Dalla piccola impresa al lavoro autonomo L'estrema frammentazione dell'impresa dà luogo al diffondersi del lavoro autonomo svolto da operatori indipendenti. Questa figura, ormai largamente diffusa nel mercato del lavoro, è stata oggetto di interpretazioni assai varie. Il lavoratore autonomo nel settore manifatturiero è essenzialmente un operaio allontanato dalla fabbrica, e quindi esposto a condizioni di lavoro assai più disagiate. Il lavoratore autonomo del settore dei servizi (consulenze, assistenza tecnica, indagini statistiche, studi commissionati) gode di redditi più elevati, anche se si trova egualmente in una situazione di precariato. Nel commentare questa forma di lavoro, alcuni hanno esaltato la piena libertà di cui l'autonomo gode, mentre altri hanno sottolineato gli svantaggi del lavoro discontinuo e la perenne incertezza del reddito.[16]

[16] Per una valutazione sotto il profilo economico e sociale delle diverse forme di lavoro autonomo, si veda Bologna e Fumagalli 1997. Nei loro saggi i due autori forniscono molti dettagli sulla consistenza concreta e le modalità caratteristiche delle nuove forme del mercato del la-