

Lo Stato in economia? Conta la qualità

di Vera Zamagni*

RIPENSARE LA GLOBALIZZAZIONE



Dopo l'ubriacatura liberista degli ultimi 40 anni, che aveva fatto credere che lo Stato non servisse, anzi fosse nocivo al buon andamento dell'economia, perché il mercato libero era non solo capace di dare i giusti incentivi agli imprenditori, ma anche di autoregolarsi, facciamo i conti da un po' di tempo con devastanti crisi, in non poca misura derivate proprio dal liberismo sfrenato.

Fra le molte componenti di queste crisi, ormai denunciate da tutti senza che la teoria economica dominante abbia ancora rivisto i suoi paradigmi che non fanno più presa sulla realtà, dobbiamo annoverare anche la debolezza degli Stati, per lo più rassegnati a giocare un ruolo di rimessa, alla perenne rincorsa di aumenti nella spesa pubblica per rabberciare i danni sempre più gravi generati da un mercato senza regole: disuguaglianze crescenti, finanza speculativa, degrado ambientale, spregio del bene comune per massimizzare l'utilità individuale, perdita di senso del lavoro e finanche della vita. La storia ci insegna invece che, se i Paesi oggi avanzati, e fra essi l'Italia, sono stati in grado di realizzare la rivoluzione industriale e poi quella dei servizi, ciò è stato dovuto a un'imprenditorialità attiva all'interno di istituzioni favorevoli allo sviluppo, di cui si è potuta avvantaggiare la generalità dei cittadini. E queste istituzioni sono dovute al ruolo degli Stati.

Alcune decisioni strategiche hanno permesso all'Italia unificata nel 1861 di progredire di concerto con gli altri Paesi del mondo occidentale, con periodi di maggiore accelerazione e periodi meno felici, ma con continuità (1).

LA CENTRALITÀ DELL'ISTRUZIONE

Il primo di questi provvedimenti è certamente la legge Casati di riforma del sistema di istruzione, emanata appena dopo l'annessione della Lombardia al Re-

** Vera Zamagni è Docente presso l'Università di Bologna e Visiting Professor di Storia economica europea presso il SAIS Europe della Johns Hopkins University.*

© Egea SpA - TUTTI I DIRETTI SONO RISERVATI

gno di Sardegna nel 1859 e in seguito estesa al resto dell'Italia, che introduceva l'istruzione elementare obbligatoria e gratuita anche per le ragazze; istituiva gli istituti tecnici, anche di livello superiore (Politecnici), e fondava le scuole «normali» per la preparazione dei maestri. Si tratta di una legge che è stata riconosciuta come anticipatoria rispetto a Francia e Gran Bretagna, e per certi versi persino rispetto alla Germania, a cui pure si ispirava, sui cui effetti purtroppo non uniformi in tutto il Paese si sono soffermati molti studiosi. In particolare, va rilevato il fondamentale ruolo giocato dalle scuole tecniche e professionali nelle aree che si sono poi industrializzate.

LA RIFORMA DELLA FINANZA PUBBLICA

Dal poco successivo è il disegno di finanza pubblica costruito nel primo decennio post-unitario. Le élite al governo, sotto la ferma direzione di Quintino Sella e Marco Minghetti (2), posero mano a una riforma integrale della finanza pubblica, che disegnò una struttura fiscale dello Stato italiano capace di reggere a quasi un secolo di cambiamenti economici, anche se con alcuni elementi caduchi (quali la tassa sul macinato) e qualche nodo irrisolto (come quello sulla finanza locale, che non venne resa sufficientemente autonoma e capace di generare adeguati fondi per gli investimenti). Mentre tale disegno veniva costruito, il debito pubblico si impennò, ma venne abilmente tenuto sotto controllo in modo che non esplodesse, fino a stabilizzarlo con il pareggio di bilancio virtualmente raggiunto a metà del decennio 1870. L'Italia non ha mai praticato una «finanza allegra» e non ha mai rischiato il default, nemmeno in tempi bui, fino in anni recenti.

LA BANCA D'ITALIA

E LA POLITICA MONETARIA ORTODOSSA

Il terzo provvedimento che si rivelò strategico fu la creazione della Banca d'Italia nel 1893. Si trattò in questo caso di un provvedimento tardivo, in quanto per i primi decenni si era cercato di tenere in vita un sistema di 5 (poi 6) banche di emissione; ma a seguito della crisi bancaria della fine del 1880 e degli scandali connessi ai comportamenti della Banca Romana ci si allineò alla prassi delle principali potenze mondiali. La Banca d'Italia svolse sempre un ruolo di prim'ordine nel mantenere la stabilità del sistema bancario del Paese (3), ma si occupò talvolta anche d'altro, come della promozione nel travagliato periodo 1914-1946, di un istituto dedicato ai salvataggi: il Consorzio Sovvenzio-

ni su Valori Industriali (CSVI). Dopo la Seconda guerra mondiale, i governatori della Banca d'Italia ebbero una statura tale che alcuni di essi – Luigi Einaudi, Guido Carli, Carlo Azeglio Ciampi, Mario Draghi – furono chiamati a svolgere ruoli pubblici molto importanti per il Paese o per l'Unione Europea.

LA «LEGISLAZIONE SPECIALE»

E LA PROMOZIONE DELLE AREE ARRETRATE

A partire dal primo decennio del Ventesimo secolo si ebbe la prima serie di misure di promozione delle aree arretrate del Paese, che diedero avvio alla cosiddetta «legislazione speciale». L'Italia fu tra i primi Paesi a comprendere che le parti più arretrate di una nazione hanno bisogno di una legislazione *ad hoc* per sostenere l'infrastrutturazione carente e l'industrializzazione ritardataria, al fine di non permettere una crescita territorialmente troppo squilibrata con effetti perversi per la giustizia e la coesione sociale.

I governi dell'età giolittiana offrirono un sostegno concreto all'industrializzazione di Napoli e predisposero opere pubbliche infrastrutturali e di risanamento idrogeologico un po' in tutto il Mezzogiorno. I governi fascisti non continuarono in questa direzione, ma operarono per industrializzare le aree meno avanzate del Nord (fra cui Venezia e Ferrara). L'Italia del secondo Dopoguerra tornò all'approccio giolittiano per fronteggiare la crescita del divario Nord-Sud, creando un'agenzia specializzata, la Cassa per il Mezzogiorno, che ebbe un impatto positivo fino

agli anni Settanta: i due decenni post-bellici furono gli unici dall'unificazione fino a oggi in cui l'economia del Sud Italia ha realizzato una sia pur modesta convergenza con il resto del Paese. Ma il sostegno all'economia locale è stato forte anche nelle aree meno favorite del resto d'Italia.



IMI, IRI E SALVATAGGI PUBBLICI

La soluzione che lo Stato italiano diede ai salvataggi fu la creazione dell'Istituto Mobiliare Italiano-IMI, 1933 (creazione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale-IRI – va sicuramente annoverata fra gli interventi dello Stato di grande portata, perché nel bene e nel male lasciò un forte segno sullo sviluppo del Paese (4). L'IRI fu la capostipite di quelle holding di gestione industriale di imprese e banche da parte dello Stato, che vennero tenute separate dalla burocrazia pubblica, anche se non dalla politica (la nomina dei vertici era pur sempre di competenza

dello Stato). Non erano le prime aziende interamente di proprietà dello Stato, né in Italia, né in Europa (si pensi alle ferrovie), ma era la prima volta che l'intervento di pubblicizzazione delle imprese avveniva in modo coordinato e trasversale a molti settori industriali, con una formula di controllo originale dovuta ad Alberto Beneduce, che lasciava le società giuridicamente di diritto privato e dava maggiore autonomia di operatività al management per contribuire allo sviluppo economico del Paese. Le imprese pubbliche in Italia hanno raggiunto negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale risultati positivi, a lato di alcuni insuccessi (5). Fra i maggiori successi, va sicuramente annoverato il caso di Finmeccanica, oggi Leonardo, che fa parte delle imprese più avanzate italiane, specializzata in elicotteri, parti di aereo, satelliti, controllo elettronico dello spazio civile e militare. Un altro caso di successo si è certamente conseguito con l'Eni, che è oggi fra le prime aziende petrolifere a livello mondiale; ma anche con le autostrade, la siderurgia, le costruzioni navali, in cui oggi l'Italia è leader mondiale, e infine l'elettricità e la telefonia, benché spesso a costi troppo elevati, a causa di errori progettuali commessi soprattutto negli anni 1970.

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Va infine ricordata l'apertura dell'economia italiana nel secondo Dopoguerra alla partecipazione al processo di integrazione europea fin dal suo inizio. La politica estera italiana della nuova Repubblica venne da subito improntata alla collaborazione internazionale, ancorando fermamente il Paese a tutte le organizzazioni internazionali che si venivano formando. L'Italia partecipò persino alla Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), un'organizzazione che non sembrava poter interessare un Paese privo di carbone e con ben poco acciaio; invece, all'interno dei sei Paesi della CECA, l'Italia fu l'unico ad allargare la propria produ-

zione di acciaio, fino a diventare il secondo produttore dell'Europa Occidentale, dopo la Repubblica Federale Tedesca. La CECA, come è noto, spianò la strada agli altri accordi europei e l'Italia fu così tra i sei Paesi fondatori dell'UE. Il ruolo positivo svolto da questo ancoraggio dell'Italia all'architettura istituzionale europea e mondiale incoraggiò la competitività, e quindi le politiche industriali volte a sostenerla (6), con ottimi risultati sul piano delle esportazioni, che crebbero a ritmi molto elevati durante il «miracolo economico», ma restarono sempre vivaci anche in epoca successiva.

DAL «MIRACOLO ECONOMICO» ALLA STAGNAZIONE

Nei due decenni postbellici, si sfruttò al massimo l'abbrivio permesso dalle istituzioni create in precedenza (7). L'impresa pubblica, l'intervento speciale nel Mezzogiorno (8), le istituzioni di finanza specializzata, come gli ICS plasmati sul modello dell'IMI (si pensi al ruolo dell'IMI stesso e di Mediobanca), la partecipazione al processo di integrazione europea furono capaci di agganciare il Paese al treno internazionale che stava passando, con risultati talmente positivi da far coniare ai commentatori la ben nota espressione di «miracolo economico». In realtà, durante il miracolo economico non ci fu molto di nuovo dal punto di vista istituzionale, anzi, talora si esagerò nell'utilizzo degli strumenti disponibili, in particolare con l'allargamento abnorme dell'impresa pubblica. Ma sostanzialmente lo si faceva per finalità di rafforzamento del sistema produttivo, di intensificazione degli investimenti, di creazione di posti di lavoro, quindi sempre con obiettivi di lungo periodo.

La svolta storica responsabile dell'involuzione della presenza dello Stato nell'economia italiana avvenne tra il decennio 1970 e il successivo. La crisi internazionale dovuta all'abbandono del sistema di Bretton Woods e all'innalzamento del prezzo del petrolio innescò un'in-

flazione che mai l'Italia aveva sperimentato in tempo di pace (la lira italiana tra 1949 e 1973 non si era mai svalutata). Tale inflazione fu generata in parte dalla salita dei prezzi dovuta agli aumentati costi, ma anche dalle tante sfide sociali che dovettero essere affrontate. Ebbe inizio in questo contesto la ricerca di un largo consenso politico da parte dei partiti al governo, comperato a suon di spesa pubblica: il welfare venne allargato con insufficiente copertura di entrate; le imprese pubbliche vennero utilizzate per mantenere prezzi amministrati e un eccesso di occupazione finì per incrinare gli equilibri aziendali; gli interventi



nel Mezzogiorno assunsero sempre più una connotazione di strumento per consolidare il consenso per i partiti al governo; le politiche industriali si concentrarono su salvataggi che non facevano che ingrandire la presenza dello Stato in economia, rincorrendo talora progetti ormai obsoleti o limitandosi a colmare vistosi buchi di bilancio.

SPESA PUBBLICA E ASSISTENZIALISMO

La spesa pubblica assunse un connotato assistenzialistico che non aveva mai avuto in precedenza e venne invocato Keynes per giustificare le politiche di bilancio in pesante deficit che si praticavano. Anche molti altri Paesi europei reagirono inizialmente alla medesima maniera, persino la Germania, che però fu lesta a ritornare a politiche monetarie e fiscali ortodosse. Gli economisti dell'epoca rassicuravano sulla sostenibilità di un po' di inflazione dal lato delle politiche di cambio, perché con i cambi diventati flessibili si potevano riaggiustare le partite con l'estero. Ma quello che, secondo la migliore tradizione delle ricette keynesiane, avrebbe dovuto restare un episodio di contrasto di una grave crisi economica e sociale si rivelò invece come l'inizio della fine della capacità dello Stato italiano di governare l'economia.

La prima vittima di questa nefasta stagione fu l'industria chimica. Dopo gli errori commessi negli anni Settanta di voler sostenere troppe imprese chimiche di base – errori che finirono in grandi fallimenti e in un salvataggio da parte dello Stato, con la creazione del duopolio Montedison-EniChem – negli anni Ottanta si era delineata l'opportunità di compattare la chimica di base in Montedison, ma la politica non comprese il progetto di Gardini e tutto finì nella «madre di tutte le tangenti», con contorni tragici di suicidi eccellenti e con lo smantellamento di Montedison, la cui gloriosa storia ebbe termine, aprendo un vuoto nella chimica italiana che solo di recente ha trovato qualche sollievo per il consolidarsi di alcune medie imprese. A seguire, sotto i colpi della marea montante di corruzione che è sempre il rovescio della medaglia di una spesa pubblica a pioggia, vennero smantellati tutti i centri decisionali che precedentemente erano stati di presidio per qualificare la spesa stessa.

L'intervento nel Mezzogiorno perse qualsiasi disegno d'insieme (9) e venne lasciato alla contrattazione con l'UE da parte di poteri locali quasi mai attrezzati a farlo o desiderosi di progettarlo al meglio, con il risultato di una frammentazione di iniziative che hanno presentato una funzionalità assai carente. Le politiche industriali vennero abbandonate, mentre altri Paesi come la Francia le continuavano sotto altra forma (i campioni nazionali), con il risultato che l'Italia è l'unico Paese avanzato del mondo ad avere un numero molto piccolo (meno di una decina) di grandi imprese (a fronte di una trentina in Francia e in Germania e una ventina in Gran Bretagna) (10).

IL DINAMISMO ITALIANO E IL «QUARTO CAPITALISMO»

Per fortuna, quello che in questo Paese si è potuto continuare a realizzare grazie all'autonoma intraprendenza di molti imprenditori è andato avanti e non è stato poco (11). A questa auto-organizzazione dell'economia delle piccole e medie imprese dobbiamo la solidità dell'Italia, un Paese molto vivo a livello micro, con grande diffusione del saper fare. Abbiamo imprese che sono veri gioielli (12), leader internazionali in numerosissimi settori di nicchia, anche di meccanica avanzata o di chimica, il cosiddetto «quarto capitalismo», con le sue multinazionali tascabili (13). Ma il fatto è che le piccole e medie imprese per loro natura non sono in grado di svolgere un ruolo strategico e il livello macro, quello in cui lo Stato deve dare prova di capacità previsionale e strategica, è oggi assente, anche perché, dopo la grande crisi politica ed economica del 1992-1993, lo Stato italiano ha dovuto cercare un rientro dalla sua finanza diventata per la prima volta insostenibile nel nuovo contesto internazionale sempre più instabile.

Va oggi riconosciuto che, in un Paese come l'Italia, dove per motivi storici la grande impresa si è scarsamente affermata, sposare l'ideologia della *deregulation* è stato suicida e ha portato a uno smarrimento del sistema economico, privato dei grandi progetti che sono necessari a sostenere l'attività delle piccole e medie imprese e che stanno alla base anche della loro opportunità di sviluppo. Nemmeno con le privatizzazioni le cose potevano cambiare, perché le ex imprese di Stato che sono riuscite a salvarsi dal naufragio sono comunque poche e sempre le stesse. L'Italia resta oggi il Paese avanzato al mondo con la maggiore frammentazione in campo imprenditoriale (14). Da qui lo stallo a cui siamo arrivati (15), con una spesa pubblica sempre in affanno, schiacciata tra la necessità di contenersi, per non far aumentare un debito già alto, e l'emergenza di mille problemi che un Paese sempre più inefficiente come il nostro deve affrontare: i salari che non crescono perché il Paese è fermo da anni; la distribuzione del reddito che peggiora perché il sistema di welfare non viene ripensato; l'università che fallisce perché non si ha il coraggio di metterci mano in profondità; le scuole abbandonate alla buona volontà dei professori e prive di adeguati investimenti; le infrastrutture che sono al collasso perché sono anni che progettazione e investimenti vengono rinviati; il sistema della ricerca affossato in una irrilevanza da cui ben poco si salva.

COME PROMUOVERE LA RIPRESA

Più Stato dunque in Italia? Non è certo la «quantità» di Stato che conta, ma la «qualità». Gli italiani, che danno il meglio di sé in imprese di cui condividono i fini praticando relazioni reciprocanti, possono ottenere brillanti risultati solo in presenza di uno Stato che delinei insieme con la società civile le direttrici progettuali su cui muoversi. Se ci si convertirà alla «de-

mocrazia deliberativa» l'Italia potrà tornare a essere una realtà dinamica, in quanto i problemi di oggi sono diventati troppo complessi per poter essere governati da politici privi di un retroterra civile (16). La stessa società civile vuole prospettive, non solo sussidi. Vuole essere aiutata e al contempo partecipare a lavorare per il futuro, e poter far fronte alle tante sfide attuali: dalla sanità all'inquinamento, dalla digitalizzazione alla giustizia sociale. Il Covid-19 ci dà ora la possibilità di rimettere in moto la progettualità, ma occorre essere consapevoli del tornante che siamo chiamati oggi a vivere e dell'assoluta necessità di trasformare l'interven-

to dello Stato verso obiettivi di sostenibilità di lungo periodo.

Se questa occasione verrà persa, si continuerà a cercar di tirare una coperta sempre più corta, affondando in quell'immobilismo in cui ci troviamo da tempo. Non resterà allora che la tristezza di vedere un Paese a cui non mancano cittadini ingegnosi – e desiderosi di impegnarsi per la prosperità della propria famiglia, della propria comunità e del mondo – costretti ad andare a fare i soldati di ventura per gli eserciti degli altri (in università e imprese di Paesi stranieri) o a dar sfoggio a una vena protestataria ormai estenuata.



- (1) G. Vecchi, In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi, *Bologna, Il Mulino, 2011*; V. Zamagni, Introduzione alla storia economica d'Italia, *Bologna, Il Mulino, 2019*.
- (2) V. Zamagni, «Bilancio e finanza pubblica», in *Treccani, L'unificazione italiana, Roma, Treccani, 2011, pp. 463-484*.
- (3) A. Gigliobianco, Via Nazionale. Banca d'Italia e classe dirigente. Cento anni di storia, *Roma, Donzelli, 2006*.
- (4) P.A. Toninelli, Industria, impresa e stato. Tre saggi sullo sviluppo economico italiano, *Trieste, 2003*.
- (5) F. Amatori (a cura di), Il "miracolo economico" e il ruolo dell'IRI, 1949-1972, in «*Storia dell'IRI*», *Bari, Laterza, 2012*.
- (6) F. Lavista, La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta, *Bologna, Il Mulino, 2010*.
- (7) P. Battilani, F. Fauri, L'economia italiana dal 1945 a oggi, *Bologna, Il Mulino, 2014*.
- (8) F. Felice, Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia, *Bologna, Il Mulino, 2007*.
- (9) C. Perrotta, C. Sunna (a cura di), L'arretratezza del Mezzogiorno. Le idee, l'economia, la storia, *Milano, Mondadori, 2012*.
- (10) V. Zamagni, Forme d'impresa, *Bologna, Il Mulino, 2020*.
- (11) M. Magnani, Terra e buoi dei Paesi tuoi. Scuola, ricerca, ambiente, cultura e capitale umano: quando l'impresa investe nel territorio, *Novara, Utet, 2016*.
- (12) M. Omiccioli (a cura di), I sistemi produttivi locali. Trasformazioni fra globalizzazione e crisi, *Roma, Carocci, 2013*.
- (13) A. Colli, Il quarto capitalismo, *Venezia, Marsilio, 2002*.
- (14) A. Macchiati, Perché l'Italia cresce poco, *Bologna, Il Mulino, 2016*.
- (15) G. Toniolo, V. Visco (a cura di), Il declino economico dell'Italia. Cause e rimedi, *Milano, Mondadori, 2004*.
- (16) L. Bruni, S. Zamagni, L'economia civile, *Bologna, Il Mulino, 2016*.

IN SINTESI

- I Paesi oggi avanzati, e fra essi l'Italia, sono stati storicamente in grado di realizzare la rivoluzione industriale, e poi quella dei servizi, grazie a un'imprenditorialità favorita dal ruolo attivo dello Stato e delle istituzioni pubbliche.
- Nei due decenni postbellici, si sfruttò al massimo l'abbrivio permesso dalle istituzioni pubbliche create in precedenza. Il ruolo attivo dell'IRI, l'intervento speciale nel Mezzogiorno, le istituzioni di finanza specializzata, la partecipazione al processo di integrazione europea permisero di agganciare il Paese al treno internazionale che stava passando, con risultati talmente positivi che venne coniata la ben nota espressione di «miracolo economico».
- Per il rilancio del nostro Paese è indispensabile che lo Stato ritrovi il suo ruolo di guida, delineando insieme con la società civile le direttrici progettuali di lungo periodo su cui muoversi.