

## 7. La vera occasione mancata degli anni '60

di Marco Magnani

### 1. Le questioni di oggi

La recente crisi valutaria, i suoi contraccolpi sulla politica fiscale e sugli accordi fra le parti sociali giungono al termine di un processo di correzione degli squilibri strutturali dell'economia giudicato unanimemente del tutto insoddisfacente.

Lo scorso decennio ha corretto su un unico terreno e solo parzialmente gli effetti del marasma scoppiato negli anni '70: sotto l'impulso di una politica del cambio sempre più stringente nel perseguimento della disinflazione (e dunque nel collocare i paletti dell'invocato aggiustamento) si è realizzata una forte ristrutturazione della medio-grande industria italiana, insieme causa e effetto della rottura degli equilibri nelle relazioni industriali.

Come argomentato da diversi punti di vista<sup>1</sup>, al successo della ristrutturazione (risparmio di capitale e lavoro) non è seguito tuttavia, nello scorcio del decennio, un ulteriore consolidamento nell'innovazione organizzativa e produttiva, con riflessi negativi anche sulla *performance* estera.

Il trauma della svalutazione ha concorso ad avviare, a costi assai elevati, un aggiustamento più rapido e determinato, il cui esito rimane tuttavia incerto.

Le relazioni industriali attendono ancora una verifica della tenuta

<sup>1</sup> Cfr. F. Barca e M. Magnani, *Sviluppo industriale e organizzazione del lavoro: dalla ristrutturazione all'ampliamento*, in Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Lavoro e Politiche dell'Occupazione in Italia; Rapporto 1989*, Roma, 1991; G. Zanetti, *Radici esplicative ed elementi di fragilità dei positivi andamenti reddituali delle imprese italiane*, in Ceris, *Rielaborazione per l'inflazione dei dati cumulativi Mediobanca del 1989: analisi e commenti*, Milano, 1991; M. Bianco e S. Trento, *Tecnologia, organizzazione, qualità dei prodotti nell'industria italiana: il caso dell'automobile*, Università di Bergamo, Monografie e rapporti di ricerca del Dipartimento di Scienze Economiche, 1993, n. 2; M. Committeri, *Competizione e mutamento tecnologico: il caso italiano*, in *Competere in Europa*, a cura di S. Rossi, Bologna, Il Mulino, 1993; Nomisma, *Rapporto 1991 sull'industria italiana*, Bologna, Il Mulino, 1992.

delle nuove regole fissate nell'accordo sul costo del lavoro alla luce della prossima fase di ripresa ciclica, suggerendo sotto questo profilo, nonostante gli aspetti fortemente innovativi che le caratterizzano (tesi a minimizzare i costi macroeconomici delle vertenze contrattuali), una certa cautela interpretativa.

La decelerazione inflazionistica, pur di intensità non trascurabile soprattutto in presenza di un'ampio deprezzamento del tasso di cambio della lira, soffre della presenza di fattori di inerzia in comparti dell'economia protetti dalla concorrenza estera e interna<sup>2</sup>.

Alle difficoltà dell'economia, accentuate dalla lunga e profonda recessione, si accompagna un difficile e tormentato processo di correzione dei conti pubblici, sia dal lato delle entrate, sia da quello della spesa.

Innovazione tecnologica e organizzativa, relazioni industriali, finanza pubblica, concorrenza insufficiente: quattro aree nelle quali il ritardo accumulato persiste. Nell'insieme, esse determinano un grado di fragilità della nostra economia, dunque di esposizione agli *shocks* esterni, e della nostra politica economica, superiore a quello dei principali paesi industriali.

## 2. Quando iniziano a delinarsi queste aree di crisi?

Non può esservi limite posto *a priori* allo studioso che risalga all'indietro i fili della storia alla ricerca delle radici dei problemi dell'oggi; valutazioni di opportunità e di sana prudenza mi suggeriscono di compiere qui solo un piccolo passo indietro.

Nella grande maggioranza delle analisi correnti, l'autunno caldo lo *shock* petrolifero del 1973 sono le condizioni iniziali da cui dipanare la storia recente dell'economia italiana. Il radicale mutamento dello scenario internazionale attorno al 1970, i tratti nuovi del processo inflazionistico, i mutati vincoli del mercato del lavoro, l'emersione di un problema di finanza pubblica sono i principali fenomeni che segnano una discontinuità con le fasi precedenti, giustificando la scelta di quei due eventi quali cesure storiche.

Eppure, credo che le aree di crisi sopra menzionate si formino comunque ricevano forte impulso dal fallimento di un tentativo nato e abortito negli anni immediatamente precedenti, quando si provò

<sup>2</sup> Cfr. F. Barca e I. Visco, *L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali*, in «Temi di discussione», Banca d'Italia, 1992, n. 175.

indirizzare lo sviluppo secondo linee programmatiche, associando cioè obiettivi di mutamento strutturale al rispetto delle macrocompatibilità proprie di un'economia di mercato ormai fortemente integrata con l'estero.

Non interessa qui esaminare di petto l'esperienza di programmazione, né posso ricostruire in questa nota tutti i fili che da quel fallimento conducono ai problemi successivi, nella mia opinione peraltro non circoscritti all'ambito economico. Mi limiterò ad analizzare un aspetto specifico ma rilevante: il dibattito sui nessi che legavano, nella mente degli attori di allora, assetto delle relazioni industriali e azione di programmazione.

Gli anni al centro di questa nota vanno dal brusco arresto congiunturale del 1964 al 1969: in quell'anno vennero travolti equilibri nelle relazioni industriali forse già incrinati ma comunque sino ad allora essenziali per comprendere la crescita dei primi venti anni post-bellici. Con l'autunno caldo cambiarono di conseguenza il clima politico e i vincoli posti all'azione di politica economica.

Il prologo è noto. La duplice scelta di fondo operata nell'immediato dopoguerra (liberalizzazione degli scambi e sviluppo incentrato sull'industria) consente all'economia italiana, in particolare dopo i trattati di Roma, di innescare negli anni del miracolo economico (1958-1963) una crescita portentosa che non ha precedenti nella storia del Paese. L'Italia entra a pieno titolo nella ristretta cerchia dei paesi industriali. Le condizioni peculiari di quello sviluppo (eccesso di offerta di lavoro, aggravamento degli squilibri territoriali e settoriali, perdurante emarginazione del lavoro e delle sue rappresentanze sindacali e politiche, squilibrio fra crescita dei consumi privati e consumi pubblici) sono tuttavia chiare già prima che il meccanismo virtuoso s'incepti.

L'accresciuto ruolo del lavoro industriale richiede comunque un allargamento dei canali attraverso i quali quest'ultimo possa esprimersi: a livello di impresa, ma anche sul piano politico. Quanto al primo aspetto, la pressione delle organizzazioni sindacali per conquistare il diritto a istituire proprie strutture aziendali, di fatto pressoché negato negli anni '50, trova un primo indiretto riscontro nell'accettazione *ob-torto collo* da parte imprenditoriale del principio della contrattazione aziendale nella tornata contrattuale del 1962-1963. Sul versante eminentemente politico, l'uscita dalla fase più acuta della contrapposizione sovietico-americana favorisce l'apertura a sinistra, soprattutto verso il partito socialista, nei confronti del quale si appuntano le speranze di coloro che mirano a coinvolgere il grosso del movimento operaio in un progetto riformista basato sulla «regolazione» di un'economia

di mercato per mezzo dell'intervento pubblico. È proprio nella fase finale del *boom* che, con l'avvicinamento dei socialisti all'area governativa (febbraio 1962), prende corpo l'obiettivo di correggere nel medio periodo gli squilibri strutturali dell'economia, fuoriuscendo così da impostazioni strettamente liberiste.

La crisi del miracolo economico, manifestatasi sull'onda dei rinnovi contrattuali del 1962 con un'accelerazione dell'inflazione e dei consumi privati e il connesso improvviso emergere di un disavanzo delle partite correnti, viene affrontata con il duro intervento della banca centrale. La stretta monetaria deprime l'attività economica (soprattutto gli investimenti, che mostravano già segni di affaticamento), ricollocando, nelle intenzioni di allora, l'economia su un sentiero di sviluppo stabile, non inflazionistico, rispettoso del vincolo estero. Nel 1965, la produzione industriale è già in forte ripresa, l'inflazione al consumo ricondotta al 3 per cento (e calerà ancora nei tre anni successivi), le partite correnti tornano in attivo.

Queste, in rapidissima sintesi, le vicende macroeconomiche che fungono da scenario al tentativo di aggregare attorno a un progetto di sviluppo le forze politiche ed economiche, fino ad allora escluse dal governo politico ed economico del paese. Si tornerà in chiusura su alcuni di questi sviluppi in connessione con le difficoltà crescenti incontrate dal tentativo riformista.

### 3. Chi sono i riformatori e qual è il contenuto concreto della programmazione?

In casa democristiana si compiono — sulla scia del tentativo operato con il Piano Vanoni — i primi passi. Il convegno di S. Pellegrino (ottobre 1961), le cui linee ispiratrici sono riconosciute da Moro nel congresso democristiano del gennaio 1962, è animato da Saraceno, uno dei protagonisti dell'intervento pubblico fin dagli anni '30. Su questa radice «pianificatrice», l'unica in Italia che potesse contare su un minimo di esperienza, s'innesta il filone laico-socialista, la cui impostazione tende ad ampliare le aree e gli strumenti di intervento, incidendo più direttamente sulla stessa allocazione delle risorse generata dal mercato, nei casi in cui quest'ultima sia ritenuta insoddisfacente.

La Nota aggiuntiva di La Malfa del maggio 1962 rappresenta il momento più alto di questo approccio: «La politica di programmazione che oggi ci si propone di attuare non è altro, in sostanza, che un'azione rivolta, mediante gli opportuni istituti e strumenti, ad indi-

rizzare i processi di sviluppo in maniera che si tenga conto degli squilibri esistenti e dei problemi insoluti, sicché la politica di superamento degli squilibri non è una circostanza di semplice accompagnamento di uno sviluppo che mantiene immutati i suoi centri motori, ma uno degli elementi di maggior rilievo e di maggiore impulso dello sviluppo stesso . . . verremo ad influire sulle direzioni dell'ulteriore sviluppo ed otterremo una rilevante modificazione nelle decisioni relative ai consumi e agli investimenti»<sup>3</sup>.

Nei primi anni, quando si procede alla nazionalizzazione delle imprese elettriche e alla istituzione della cedolare secca, la polemica con i settori economici e politici della destra è aspra: ne danno conto lo stesso dibattito parlamentare seguito alla Nota aggiuntiva<sup>4</sup>, i toni preoccupati e a tratti polemici delle osservazioni della Confindustria al rapporto Saraceno<sup>5</sup>, e indirettamente, la stessa sconfitta democristiana a favore del partito liberale nelle elezioni politiche dell'aprile del 1963.

Senza ripercorrere da vicino la parabola dei documenti programmatici, nata con la Nota aggiuntiva, consumatasi con il Rapporto Saraceno e il Piano Giolitti, spentasi infine con il Piano Pieraccini, riassumo l'impianto di fondo di quel tentativo. Gli obiettivi pluriennali comprendevano:

- i) una crescita sufficiente a garantire la piena occupazione;
- ii) il riequilibrio degli squilibri settoriali in termini di reddito e di produttività (essenzialmente fra settore agricolo e altri settori);
- iii) la progressiva riduzione del divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord;
- iv) la realizzazione di un sistema adeguato di servizi sociali (abitazione, sanità, istruzione, formazione professionale);
- v) la realizzazione di un efficiente sistema di infrastrutture nei trasporti e nelle comunicazioni;
- vi) l'eliminazione delle posizioni di rendita nei mercati e la disciplina della concorrenza.

Gli obiettivi dovevano essere conseguiti attraverso un programma di interventi pubblici (imprese pubbliche e incentivi), sì da fungere da punto di riferimento per le scelte dei grandi operatori privati.

Sul piano macroeconomico, i vincoli da rispettare erano costituiti

<sup>3</sup> Cfr. U. La Malfa, *Verso la politica di piano*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 1962, p. 23.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 69-119.

<sup>5</sup> Cfr. Ministero del Bilancio, *La programmazione economica in Italia*, vol. 2, Roma, 1967, pp. 5-29.

da una sostanziale stabilità dei prezzi e dall'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Ne discendeva la necessità di incrementi salariali in qualche modo coerenti con il rispetto di tali vincoli («politica dei redditi»), così come con una formazione «adeguata» di risparmio da parte delle imprese.

#### 4. Il falso problema e l'occasione mancata dalla sinistra

Come ben si capisce, obiettivi ambiziosi, quale mai la politica economica italiana si era dati, né si darà in futuro. Una sorta di scommessa. Come noto, questa fu persa.

Nei lavori della maggioranza degli studiosi che ebbero parte a vario titolo nella programmazione vengono elencate una serie di concause di quel fallimento, senza stabilire una precisa gerarchia<sup>6</sup>. È senz'altro plausibile, per citare un aspetto ricorrente in queste analisi, che sotto un profilo solo apparentemente tecnico, rivolto cioè all'esame, anche impietoso, dello scarto fra obiettivi e strumenti disponibili, l'inadeguatezza dell'apparato decisionale della pubblica amministrazione si rivelasse infine fatale.

Come accennato in apertura, mi preme tuttavia restringere l'attenzione su un punto gravido di conseguenze per lo sviluppo successivo, non solo delle relazioni industriali: il dibattito sulla politica dei redditi.

La discussione sulle modalità di partecipazione dei sindacati alla programmazione e sugli effetti che ne potevano derivare per la dinamica delle retribuzioni nominali fu lunga e intensa. Soprattutto prima della recessione del 1964, l'atteggiamento delle tre confederazioni sindacali, all'epoca divise da forti pregiudiziali ideologiche, fu, nel complesso, aperto nei confronti dei principi ispiratori della programmazione: in misura più pronunciata nel caso della Cisl e della Uil, con toni più cauti da parte della Cgil<sup>7</sup>.

Al di là delle posizioni di principio, uno dei punti centrali e immediatamente rilevanti riguardava il rapporto fra autonomia contrattuale e compatibilità macroeconomiche. Su questa questione l'atteggiamento sindacale fu assai meno morbido, soprattutto nella confederazione più forte. La critica principale concerneva l'insidia che con la

<sup>6</sup> Cfr., fra gli altri, S. Lombardini, *La programmazione*, Torino, Einaudi, 1967; G. Ruffolo, *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza, 1973.

<sup>7</sup> Cfr. S. Turone, *Storia del sindacato in Italia*, Bari, Laterza, 1975, pp. 376-382; V. Valli, *Programmazione e sindacati in Italia*, Milano, Angeli, 1970, pp. 237-262.

politica dei redditi veniva portata all'autonomia sindacale, vuoi nella sua versione più estrema (dinamica salariale predeterminata centralmente), vuoi in quella più flessibile, incentrata sul prendere a lasco riferimento dell'andamento retributivo la dinamica media della produttività del lavoro nel sistema. L'opportunità o meno, sotto il profilo dell'efficienza macroeconomica, di ricondurre le contrattazioni salariali entro un «corsetto» definito *ex ante* dalle parti sociali e dal governo è questione controversa che ha percorso la discussione economica teorica e applicata fino ai giorni nostri. Se ne rileva qualche precoce nonché rada traccia anche negli interventi dei sindacalisti di quegli anni, pur prevalendo forti condizionamenti ideologici nell'affrontare questi temi.

Il punto di vista imprenditoriale era anch'esso variegato. Le incertezze sull'evoluzione del mercato del lavoro, e dunque sulla forza delle organizzazioni sindacali, inducevano, anche dopo la deflazione, a privilegiare una lettura «forte» della politica dei redditi (aderenza stretta degli incrementi salariali agli aumenti di produttività), lasciando in ombra la polemica verso interventi pubblici che collidessero con gli equilibri spontaneamente espressi dal mercato<sup>8</sup>. Per contro, come ho già ricordato sopra, questa polemica riemergeva decisa allorché si trattava di contrastare le ambizioni di regolare estesamente i mercati con lo strumento programmatico.

Anche nell'ambito delle forze politiche della sinistra la discussione su programmazione e politica dei redditi fu ovviamente ampia.

La maggioranza del partito socialista, che aveva condotto il partito al governo, spingeva per ottenere dai sindacati almeno una benevola neutralità verso una politica dei redditi nominali coerente con gli obiettivi della programmazione. Nel partito comunista, la cui influenza sul dibattito sindacale fu infine determinante, la svolta del 1956 aveva prodotto un'attenzione inedita verso le nuove forme assunte dal capitalismo italiano (particolare versione di «capitalismo di Stato», nella terminologia di allora) e, più in generale, sulla strategia del mo-

<sup>8</sup> B. Trentin è fra i pochi (nella Cgil pressoché l'unico) ad avvertire la necessità di misurarsi direttamente con il dibattito avviato su questi temi nei paesi industriali dell'Occidente. Cfr. B. Trentin, *Politica dei redditi e programmazione*, in «Critica marxista», 2 (1964), n. 1, pp. 11-62.

<sup>9</sup> Questo atteggiamento traeva spunto anche dall'obiettivo di vanificare la pressione sindacale per il riconoscimento della contrattazione aziendale, temuta dalla Confindustria per il venir meno di un «esito certo» del contratto nazionale. Il fronte imprenditoriale non fu tuttavia del tutto compatto, differenziandosi al proprio interno per una maggiore apertura della Fiat rispetto alle altre grandi imprese private. Cfr. S. Turone, *Storia del sindacato in Italia*, cit., p. 350.

vimento operaio, una volta accantonato l'obiettivo dell'abbattimento dell'economia di mercato già nella fase di transizione verso il socialismo<sup>10</sup>.

In questa quanto mai ardua ricerca di «riforme di struttura», tali cioè da consentire nel lungo periodo la fuoriuscita dal capitalismo facendo leva proprio sulle sue regole di funzionamento, si moltiplicarono non solo le riflessioni interne, ma anche i rapporti con quelle forze socialiste e laiche che a cavallo del 1960 andavano elaborando le linee di una possibile programmazione dell'economia italiana<sup>11</sup>.

In quegli anni si delinea un tema che appassiona sinistra marxista e sinistra laica e che diverrà negli anni '70 terreno di infiniti dibattiti: la necessità di colpire le «posizioni di rendita» che strangolano lo sviluppo economico italiano. Negli anni '60 con questa, di per sé vaga, espressione s'intendevano essenzialmente le rendite urbana e agricola, nonché il loro intreccio con l'esercizio distorto, se non corrotto, del potere politico. Per la sinistra marxista, in particolare quella comunista, il punto di fondo, peraltro mai chiaramente espresso, non era quello di promuovere la concorrenza in quanto levatrice di maggior efficienza, bensì quello di far esplodere le contraddizioni dello sviluppo capitalistico, di per sé tendente ad assumere, anche grazie alle nuove funzioni svolte dallo Stato nell'economia, via via forme non concorrenziali (fino agli anni '70 si continuerà a usare la formula, ormai rituale, della «lotta contro i grandi monopoli»). Differente era invece l'approccio della sinistra laico-riformista che mirava, almeno in linea di principio, a regolare le posizioni non concorrenziali nel quadro dell'economia di mercato. Questa ambiguità di fondo nel ruolo da affidare alla battaglia contro la rendita, e la connessa opacità dello stesso concetto in termini economici, contribuirono a determinare una scarsa incidenza politica della sinistra su un terreno che si rivelerà decisivo, ma tanto più scivoloso non appena si provava a estendere l'analisi alla generalità delle «posizioni protette dalla concorrenza» (fra le quali, tipicamente, il settore della distribuzione) e tanto più scabroso per la stessa compattezza del fronte riformatore quando si iniziava a interrogarsi sull'efficienza del settore pubblico.

<sup>10</sup> Testimoniano questa nuova attenzione, in particolare, il convegno del 1962 dell'Istituto Gramsci «Tendenza del capitalismo italiano» e le posizioni emerse nel X congresso del Pci, nello stesso anno.

<sup>11</sup> Un nuovo luogo di elaborazione e di contatti fu la rivista «Politica e Economia» (1° serie), nata su iniziativa di Togliatti come centro di analisi non direttamente subordinato all'apparato, ma assai «ben calibrata», secondo il più puro stile togliattiano, nel quadro degli equilibri interni del partito.

L'equazione «guadagni di efficienza-allargamento dell'area pubblica» si accompagnava nella sinistra comunista con una pressoché completa insensibilità verso le macro-compatibilità da rispettare in un'economia di mercato, nonostante il fiorire di elaborazioni lontane dai rozzi schematismi degli anni '50<sup>12</sup>. Piuttosto che enumerare gli innumerevoli documenti in cui questo tratto emerge molto nitido, basti qui citare un passo di un rapporto del segretario del Pci al comitato centrale nel 1965, da cui risalta con singolare chiarezza l'*impasse* che si produceva, mettendo a nudo la grave difficoltà a formulare proposte di politica economica concrete e circostanziate: «Noi non abbiamo già belle e pronte le scelte da fare, la piattaforma (di politica economica) da adottare. L'esperienza e il dibattito consentiranno di definire le une e le altre. Noi stessi dobbiamo ancora approfondire e precisare l'insieme di queste questioni»<sup>13</sup>.

Il condizionamento originato dall'obiettivo di fuoriuscire dal sistema<sup>14</sup> contribuì in misura determinante a orientare il dibattito su un falso problema: l'accettazione o meno da parte del movimento operaio della politica dei redditi in quanto strumento con cui rendere l'andamento del salario reale dipendente dalle esigenze dello sviluppo capitalistico. Posta la questione in questi termini, non poteva che discenderne il rifiuto di subordinare la dinamica delle retribuzioni al limite a qualsivoglia obiettivo macroeconomico che potesse porsi nell'ambito dell'economia di mercato<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Questa caratteristica trovò naturalmente una sua apparente giustificazione nella seconda fase del centro-sinistra, dopo la crisi dell'estate del 1964 e le pressioni esercitate dalla destra democristiana sui socialisti, quando lo sforzo riformista perse slancio e incisività.

<sup>13</sup> Cfr. L. Longo, *Rapporto al Comitato centrale del Pci*, in *I comunisti e l'economia italiana 1944-1974*, a cura di L. Barca, F. Botta e A. Zevi, Bari, De Donato, 1974, p. 346. V'è da dire che Longo si confrontava in questo rapporto con le indeterminanze del Piano Pieraccini, avendo dunque per molti versi buon giuoco.

<sup>14</sup> La tensione verso un modello di società in cui fosse abolita la proprietà privata dei mezzi di produzione si rifletteva in vari modi nel dibattito sindacale, anche al di là della polemica diretta contro la politica dei redditi. L. Lama, ad esempio, si premura di chiarire come la lotta per nuovi diritti di contrattazione nelle imprese possa essere concepita sia come mezzo per giungere progressivamente ad un mutamento dei rapporti di produzione sia come strumento che consente di perfezionare il sistema vigente lasciando intatti i tratti essenziali. Cfr. L. Lama, *Il significato della lotta dei metallurgici*, in «Critica marxista», 1 (1963), 2, pp. 3-18.

<sup>15</sup> L'esperienza della solidarietà nazionale della seconda metà degli anni '70 fu invece caratterizzata da un'azione sindacale volta a contenere l'incremento retributivo, a fronte dell'ingresso del Pci nella maggioranza di governo. Sui molteplici aspetti di quelle vicende, cfr. F. Barca e M. Magnani, *L'industria fra capitale e lavoro: piccole e grandi imprese dall'autunno caldo alla ristrutturazione*, Bologna, Il Mulino, 1989.

Ma la questione rilevante non era di per sé il grado di dipendenza del salario. In quegli anni, la parte maggioritaria della sinistra, e con essa il sindacato più forte, mancarono il vero appuntamento decisivo, che riguardava invece la ricerca di un rapporto fra autorità di governo e parti sociali che fosse sorretto da un consenso comune sulla necessità di correggere gli squilibri strutturali dell'economia italiana di mercato.

Il dibattito sulla programmazione aveva peraltro offerto contributi in cui la falsa identità fra subordinazione del sindacato agli obiettivi della programmazione e accettazione di un confronto sistematico sulla base delle rispettive autonome scelte era stata ben chiarita. Momigliano raccoglie i fili di queste riflessioni, sottolineando come il sindacato possa dare un suo contributo alla programmazione nazionale «... stabilendo con l'operatore pubblico (e con gli altri operatori) il terreno e la certezza di un comune linguaggio razionale, elaborando, in quanto la consideri coerente con i propri fini, una programmazione della propria attività rivendicativa [...], secondo una logica autonoma e non subalterna a quella stessa struttura squilibrata del nostro sistema produttivo che anche la programmazione nazionale intende correggere»<sup>16</sup>.

È chiaro che condizione per l'efficacia di un simile contributo da parte sindacale è che il perseguimento della correzione degli squilibri sia considerata obiettivo comune. Ma appunto questo di fatto mancò.

Nell'articolo citato Momigliano sviluppa, forse inconsapevolmente, alcune caratteristiche del rapporto imprese-sindacato-governo operante in Germania, in cui l'assoluta autonomia contrattuale del sindacato si sposa già in quegli anni con l'accettazione di principio del diritto della controparte, del governo e dell'autorità monetaria di perseguire «legittimamente» i propri interessi, nel quadro di valori condivisi da tutti gli operatori<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. F. Momigliano, *Sul problema del rapporto fra sindacato e programmazione*, in «Rivista Trimestrale», 2 (1963), pp. 474-503.

<sup>17</sup> Nel 1962, tre anni dopo la svolta del Spd a Bad Godesberg, il presidente del sindacato tedesco (Dgb) si rivolge in questi termini ai quadri sindacali: «... è necessario che la controparte non venga da noi tollerata solo perché esiste, ma che al contrario il riconoscimento dell'altro divenga un elemento fondante della nostra concezione sociale, tramite la volontà di trovare insieme soluzioni a problemi che non possono che essere comuni». Cfr. S. Mielke e F. Vilmar, *Die Gewerkschaften*, in *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Wirtschaft*, a cura di W. Benz, vol. 2, Frankfurt, Fischer, 1989, pp. 112-113 (mia traduzione).

## 5. Quanto pesò non aver intrapreso questa strada?

Molte plausibili risposte che vengono alla mente si collocano in ambiti lontani dall'economia o comunque su terreni distanti da quello delle relazioni industriali.

Nel breve periodo, e rimanendo su sentieri da me più battuti, è difficile escludere un effetto di quella scelta mancata sull'intonazione della politica monetaria. Il suo atteggiamento cauto, anche se non restrittivo, viene esplicitamente motivato dalla Banca d'Italia con il timore di urtare nuovamente contro gli scogli del 1962-1963. La convinzione che le tensioni sul fronte delle relazioni industriali covassero sotto la cenere contribuiva, in altri termini, a trattenere la banca centrale dal favorire il sorgere di pressioni inflazionistiche e/o una redistribuzione del reddito a favore dei salari che avrebbe, nell'impianto concettuale «kaldoriano» dell'Istituto, compresso la propensione al risparmio nazionale, penalizzando così l'accumulazione<sup>18</sup>.

In effetti, le imprese ripresero sì per qualche anno il pieno controllo dei processi produttivi, ma i sindacati, sebbene in difficoltà (soprattutto nel biennio 1964-1965) in quegli anni, non furono messi in rotta<sup>19</sup>. I margini di profitto, favoriti dalla sostenuta dinamica della produttività e dalla connessa decisa decelerazione dei costi del lavoro per unità di prodotto, arrestarono la loro tendenza ascendente già nel 1967, riportandosi in quell'anno sui livelli del 1962, peraltro inferiori a quelli del triennio precedente.

Il ripristino solo parziale degli equilibri nelle relazioni industriali contribuisce inoltre a spiegare una delle caratteristiche centrali dello sviluppo economico dal 1964 al 1969: la stasi dell'accumulazione.

Quest'ultima tarda infatti a recuperare i livelli raggiunti nel 1963. Per l'intera economia gli investimenti in costruzioni, in gran parte ef-

<sup>18</sup> «In particolare si è visto che alcuni (altri paesi), allo scopo di forzare il ritmo di sviluppo, hanno fatto assegnamento su un aumento indiscriminato della domanda ottenuto finanziando con il credito dell'istituto di emissione, ossia con l'espansione monetaria, attività produttive addizionali che non avrebbero trovato sostegno nel flusso di risparmio». Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale*, Roma, 1965, p. 492.

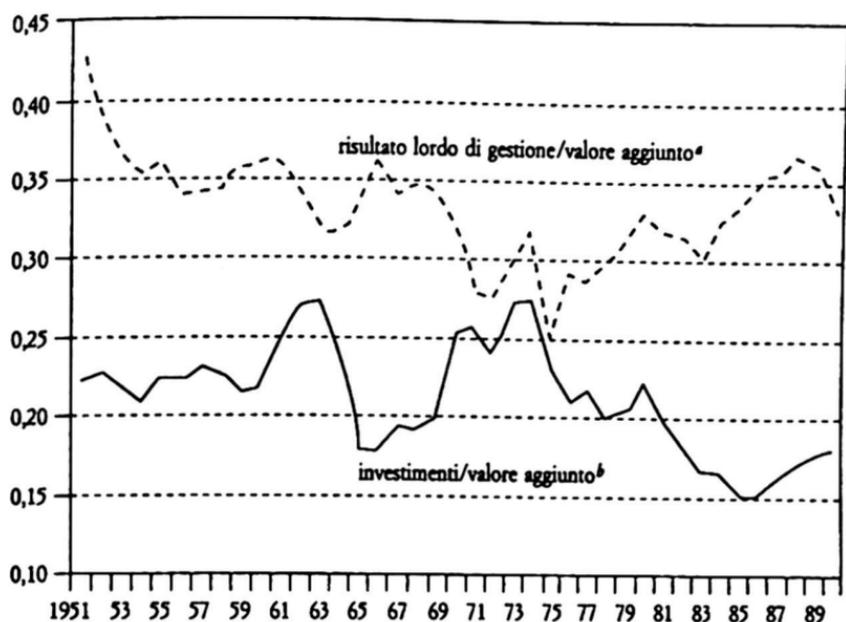
<sup>19</sup> Cfr. V. Valli, *L'economia e la politica economica italiana (1945-1970): tendenze e problemi*, Milano, Etas Libri, 1979<sup>2</sup>, cap. III. Salvati sottolinea invece il successo della controffensiva imprenditoriale, assumendo peraltro come punto di riferimento la straordinaria tenuta sindacale seguita all'autunno caldo. Cfr. M. Salvati, *Analisi di un decennio*, in *La congiuntura più lunga*, Bologna, Il Mulino, 1973; M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Milano, Garzanti, 1984.

fettuati in settori non appartenenti all'industria manifatturiera, sorreggono le spese complessive in capitale fisso, ancorché con un marcato rallentamento rispetto agli anni precedenti. Nell'industria della trasformazione l'impatto della deflazione sull'accumulazione è assai più violento. Gli investimenti superano solo nel 1969 il livello del 1963, registrando nel sessennio un incremento medio annuo di poco superiore all'1 per cento (tab. 7.1). Il tasso di accumulazione (investimenti su valore aggiunto) recupera solo nel 1973 i valori del 1962-1963, e in gran parte grazie all'impulso degli investimenti (in prevalenza pubblici) realizzati nei settori di base. L'andamento osservato in Italia si discosta da quello degli altri paesi: la dinamica degli investimenti in macchine e attrezzature, sempre in rapporto al prodotto, rimane infatti nello stesso periodo ampiamente al di sotto di quella registrata nei principali paesi industriali<sup>20</sup>. Il ricordo della spallata salariale del 1962-1963 e soprattutto la mancata integrazione delle organizzazioni maggioritarie del movimento operaio nel progetto riformista hanno probabilmente accresciuto le incertezze degli imprenditori circa i costi attesi, rendendoli riluttanti a espandere più decisamente gli investimenti e spingendoli dunque all'attendismo e alle esportazioni di capitali, che nel 1964-1969 assunsero infatti dimensioni molto rilevanti.

Il fiacco andamento dell'accumulazione è per altri versi sorprendente. Dal 1964 al 1969 le condizioni macroeconomiche esterne rimangono infatti favorevoli: la domanda mondiale continua a crescere a tassi sostenuti, le ragioni di scambio fra manufatti e materie prime si muovono su livelli di gran lunga inferiori a quelli degli anni '70. L'economia italiana vive sotto molti profili anni felici: la crescita continua a ritmi elevati (oltre il 5 per cento annuo), le spinte inflazionistiche ritornano rapidamente sotto controllo, le partite correnti segnano, dopo il disavanzo del 1963, persistenti e cospicui avanzi, non vi sono emergenze economiche da affrontare sui terreni che diverranno familiari a partire dagli anni '70 (tab. 7.1).

Il riposizionamento dell'economia lungo un sentiero stabile di sviluppo si direbbe completo se, oltre alla stasi dell'accumulazione appena ricordata, non emergessero segnali deludenti sul fronte del mercato del lavoro. Sebbene l'occupazione industriale continui a crescere, sia pur a saggi annui inferiori all'1 per cento, il tasso di disoccupazione tende ad aumentare, evidenziando, anche sotto questo profilo, l'in-

<sup>20</sup> Cfr. M. Salvati, *Analisi di un decennio*, cit.



<sup>a</sup> Il risultato lordo di gestione è stimato al netto del reddito da lavoro autonomo.

<sup>b</sup> A prezzi 1985.

FIG. 7.1. Investimenti fissi lordi, valore aggiunto, margini di profitto nell'industria della trasformazione: 1951-1990 (quote percentuali).

Fonte: Prometeia.

ceppamento del meccanismo virtuoso del miracolo. Lo svuotamento delle campagne, legato anche alle scintillanti promesse della «società opulenta», continua sì ad alimentare l'emigrazione all'estero, ma eccede ora, al netto di questa componente, la ridotta capacità di creazione di lavoro degli altri settori e in particolare dell'industria, impegnata in uno sforzo di ristrutturazione dei processi produttivi al fine di risparmiare lavoro<sup>21</sup>.

L'andamento asfittico di investimenti e occupazione in un contesto macroeconomico non sfavorevole è uno degli elementi principali, unitamente al mancato conseguimento degli altri obiettivi fondamen-

<sup>21</sup> È stato giustamente osservato come le difficoltà emergenti sul mercato del lavoro si riflettessero in quegli anni in una riduzione del tasso di attività e quindi in disoccupazione marginale nascosta. Cfr. G. La Malfa e S. Vinci, *Il saggio di partecipazione della forza lavoro in Italia*, in «L'Industria», 1970, n. 4, pp. 443-469.

TAB. 7.1. *Principali indicatori macroeconomici, 1951-90 (tassi di crescita percentuali medi annui). Italia 1951-90: Principali indicatori macroeconomici (tassi di crescita percentuali medi annui)\**

	1951-58	1959-63	1964-69	1970-80	1981-90
<i>Economia</i>					
Pil	5,3	6,5	5,3	3,9	2,2
Consumi privati	4,8	7,4	5,8	4,5	2,3
Investimenti fissi lordi	10,7	10,6	4,9	1,9	1,9
costruzioni	12,6	9,1	5,8	-0,9	0,2
macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	6,0	15,0	2,5	7,4	3,3
Esportazioni	9,1	14,2	13,3	5,6	4,9
Importazioni	7,2	18,9	9,4	5,4	4,7
Ragioni di scambio <sup>b</sup>	-1,2	0,2	1,3	-2,1	1,5
Saldo partite correnti <sup>c</sup>	0,0	0,4	2,5	-0,1	-0,7
Disoccupazione <sup>d</sup>	—	5,2	5,4	6,5	10,6
Deflatore consumi privati	2,9	2,9	2,9	13,7	10,0
<i>Industria della trasformazione</i>					
Investimenti fissi lordi	6,9	14,6	1,3	7,3	0,4
costruzioni	11,5	12,1	1,4	-0,6	-3,7
macchine, attrezzature e mezzi di trasporto	4,5	15,4	1,0	10,3	0,7
Valore aggiunto	6,7	10,4	6,6	6,1	2,4
Occupazione	2,1	1,9	0,5	1,2	-1,6
Valore aggiunto per occupato	4,5	8,6	6,1	5,0	4,1
Retribuzione reale	1,8	7,5	3,9	5,1	1,4
Clup	1,6	4,1	1,5	13,1	7,5
Deflatore aggiunto	-0,4	1,9	1,7	12,9	7,7

\* A prezzi 1985, tranne altrimenti specificato.

<sup>b</sup> Rapporto fra i valori medi unitari all'esportazione e all'importazione.

<sup>c</sup> A prezzi correnti; in percentuale del PIL, media nei periodi.

<sup>d</sup> In percentuale delle forze di lavoro, media nei periodi.

Fonte: Prometeia; ISTAT; Banca d'Italia.

tali fissati nei documenti programmatori<sup>22</sup>, che hanno generato la nota immagine delle «occasioni mancate».

La maggioranza degli autori che hanno studiato quel periodo si sono concentrati peraltro essenzialmente sugli effetti della *stance* della politica economica, più che soffermarsi direttamente sulle cause della scarsa propensione all'investimento delle imprese private.

È infatti convinzione diffusa che mancò in quegli anni un'azione sufficientemente espansiva, tale da avvicinare i livelli produttivi al potenziale.

<sup>22</sup> Sulla misura degli scostamenti fra obiettivi fissati nel Piano Pieraccini e consuntivi, cfr. V. Valli, *L'economia e la politica economica italiana (1945-1970): tendenze e problemi*, cit., pp. 108-116.

Sylos Labini pone l'accento principalmente sulla debolezza degli investimenti industriali delle imprese pubbliche, sull'insufficiente volume di spese in conto capitale da parte dello Stato e, in generale, sulle eccessive preoccupazioni inflazionistiche delle autorità di politica economica<sup>23</sup>. Valli chiama esplicitamente a correo la politica monetaria<sup>24</sup>. In termini più sfumati, e in un contesto analitico più problematico, vi si associano Salvati e Rey<sup>25</sup>. Graziani (pur individuando nell'obiettivo da parte delle imprese di contrastare con il *capital deepening* il rafforzamento sindacale del 1962-1963 a spese dell'accumulazione estensiva) accusa le autorità di politica economica di «malafede» quando esse invocano il vincolo estero per non rilanciare a sufficienza la domanda<sup>26</sup>. Alla Banca d'Italia si rimprovera, in particolare, di non aver messo mano già in quel periodo ai controlli valutari per scoraggiare le copiose esportazioni di capitali.

Neanche Ciocca scarta l'ipotesi che una politica economica, soprattutto fiscale, maggiormente espansiva avrebbe favorito una ripresa più rapida degli investimenti<sup>27</sup>. Tuttavia, l'autore sottolinea come alla moderata dinamica degli investimenti industriali contribuiscano da un lato lo stentato andamento dei profitti in presenza di una concorrenza internazionale divenuta più efficace dopo il venir meno dell'eccesso di offerta di lavoro, dall'altro le pressioni dei prezzi relativi interni derivanti dai settori a più alto grado di oligopolio.

La banca centrale, dando conto della politica monetaria seguita nel quinquennio 1965-1969, elenca un insieme di fattori di freno, senza stabilire una precisa gerarchia: «... mancato adeguamento delle strutture della pubblica amministrazione ai compiti complessi che essa deve assolvere; insufficienza di appropriati strumenti finanziari; alto livello dell'indebitamento delle imprese; incertezza delle prospettive. Nel quadro ora delineato, la politica monetaria condotta in quel periodo è stata orientata nella direzione di ricostituire la perdita di liquidità derivante dall'esportazione di capitali»<sup>28</sup>.

Nel contributo di Salvati del 1984 si svolge l'analisi su direttrici in

<sup>23</sup> Cfr. P. Sylos Labini, *Sindacati, inflazione e produttività*, Bari, Laterza, 1973.

<sup>24</sup> Cfr. V. Valli, *L'economia e la politica economica italiana (1945-1970): tendenze e problemi*, cit.

<sup>25</sup> Cfr. M. Salvati, *Analisi di un decennio*, cit.; G.M. Rey, *Italy*, in *The European Economy: Growth & Crisis*, a cura di A. Boltho, Oxford, Oxford University Press, 1982.

<sup>26</sup> Cfr. *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, a cura di A. Graziani, Bologna, Il Mulino, 1989<sup>1</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. P. Ciocca, *L'instabilità dell'economia: prospettive di analisi storica*, Torino, Einaudi, 1987.

<sup>28</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale*, Roma, 1970, p. 391.

parte vicine a quelle delineate in questa nota, soprattutto laddove si sottolinea come «[...] nel lungo periodo un controllo della dinamica salariale e una politica di riforme possono essere vantaggiosi anche per i lavoratori; ma attendere il lungo periodo, e sfidare il pericolo di una crisi di rappresentanza [...] presuppone un'organizzazione politico-sindacale della rappresentanza operaia, una disponibilità all'incontro di quella padronale, una visione comune sulla spartizione di compiti tra pubblico e privato, in breve una cultura politica e una eredità istituzionale che esistevano in Austria e nei paesi nordici, ma non da noi. Entrambi i potenziali contraenti, e con essi lo Stato, giunsero all'appuntamento impreparati»<sup>29</sup>. La lunga citazione offre lo spunto per valutare la rilevanza dell'appuntamento mancato dalla sinistra. Non vi è infatti dubbio alcuno che il ritardo storico delle organizzazioni del movimento operaio fu *uno* dei fattori che preclusero la formazione di un blocco egemone riformista in anni nell'insieme favorevoli, sotto il profilo macroeconomico, a questo tentativo. Circa gli altri fattori, sorge subito la domanda se vi fosse in Italia una classe imprenditoriale all'altezza del compito, capace cioè di rinunciare alla difesa a oltranza di quelle posizioni di predominio all'interno e all'esterno dell'impresa che avevano contraddistinto gli anni fino al *boom*. Ciò presupporrebbe l'esistenza di gruppi imprenditoriali dotati di qualità «schumpeteriane», poiché questa è condizione necessaria per lo sviluppo di un modello partecipativo (nel linguaggio di oggi «di codeterminazione»). Le vicende che seguirono la nazionalizzazione dell'energia elettrica e il concomitante ingessamento del mercato finanziario inducono a dubitare della presenza di queste qualità in gruppi centrali dell'industria italiana.

Non posso entrare qui nel merito di questi ultimi aspetti, come di altri più squisitamente politici o sociologici. Basti suggerire che se questi sono stati importanti nel determinare il fallimento del progetto riformista, il *non possumus* risuonato dalle fila di gran parte della sinistra giocò un ruolo decisivo, con effetti negativi protrattisi nel tempo, certamente non limitati all'ambito delle relazioni industriali.

<sup>29</sup> Cfr. M. Salvati, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, cit., p. 73.