

Riccardo Faini

Fu vero declino? L'Italia degli anni Novanta

Nel 1980 l'Italia conta per l'1,27 per cento della popolazione mondiale. Due decenni più tardi, nel 2001, solo lo 0,98 per cento della popolazione del pianeta risiede ancora nel nostro Paese. La perdita di quota è massiccia, quasi il 25 per cento, le sue cause poco studiate, i suoi effetti non sempre valutati.

La perdita di quota sulla popolazione mondiale è assai più pronunciata per l'Italia che non per gli altri Paesi industrializzati. Per gli Stati Uniti, il calo si attesta a meno del 10 per cento, per la Francia è pari al 18 per cento. Solo per la Germania la diminuzione del peso demografico raggiunge livelli analoghi a quelli dell'Italia, il 21 per cento.

Il primo declino del nostro Paese è dunque quello demografico. Gli effetti sull'economia sono immediati nella riduzione del tasso aggregato di crescita. Stupisce che si continui a contrastare la performance economica dell'Italia (o dell'Europa) rispetto a quella statunitense, basandosi sul tasso di crescita del reddito: tale paragone è del tutto falsato dalla diversa crescita della popolazione.

Altri indicatori comunemente utilizzati per documentare il declino economico dell'Italia risultano anche essi carenti se non persino fuorvianti. È questo il caso della quota dell'Italia sulle esportazioni mondiali. È un indicatore che non può non risentire, perlomeno nel medio periodo, della più bassa crescita della popolazione di una data economia. Ma anche prescindendo dalle dinamiche demografiche, esso riflette altri fattori – l'andamento del prezzo del petrolio, le fluttuazioni del tasso di cambio fra dollaro e euro – che poco o nulla hanno a che vedere con la competitività di lungo periodo dell'economia.

L'insufficienza degli indicatori più tradizionali non implica che l'economia italiana non sia alle prese con gravi problemi di struttura. La caduta del tasso di crescita della produttività è il dato più emblematico al riguardo. L'origine e le cause di questo fenomeno non sono però sempre chiare. Attribuirlo agli squilibri del processo di aggiustamento fiscale non convince, non solo perché il risanamento fiscale non era più procrastinabile, ma anche perché tale sforzo fu caratterizzato da numerosi – ma spesso trascurati – elementi virtuosi. Analogamente, il supposto calo degli investimenti, che tanto peso ha avuto nella politica economica più recente, non trova conferma nei dati. Altri fattori – la mancata convergenza economica del Mezzogiorno, i livelli del tutto inadeguati di istruzione della forza lavoro, il ritardo nel processo di riforma dei mercati dei prodotti – meglio contribuiscono a spiegare la scarsa dinamica della produttività del nostro Paese.

Il terzo tema trattato in queste pagine è quello del momento in cui il processo di declino ha inizio. Vi sono molti elementi che suggeriscono che il declino ha origini lontane. È proprio negli anni Novanta che vengono invece poste le basi, dal risanamento fiscale a una politica di apertura alle forze di mercato, per il riscatto economico del Paese.

Dinamiche demografiche e crescita economica

Già a partire degli anni Ottanta l'economia italiana sembra perdere terreno rispetto sia all'area dell'euro sia rispetto agli Stati Uniti. Il differenziale di crescita è peraltro ancora assai modesto, due decimo di punto in media annua. Il divario si allarga ulteriormente negli anni Novanta, da due a quattro decimi di punto rispetto a Eurolandia e dallo 0,2 all'1,3 per cento rispetto agli Stati Uniti. Sono queste le cifre che fanno spesso parlare di declino: l'Italia perde terreno rispetto sia ai propri partner europei sia all'economia statunitense. Un esame più attento di queste cifre ridimensiona però, e di molto, la loro portata.

Il quadro infatti cambia, e di molto, non appena si considerino gli effetti delle diverse dinamiche demografiche. I dati, sempre di fonte Fmi, relativi ai tassi di crescita medi annui del Pil *pro capite* mettono in luce come negli anni Ottanta non vi sia divario. L'economia americana cresce a un tasso medio dell'1,9 per cento, quella europea e quella italiana al 2,1 per cento. Anche nei tanto vituperati anni Novanta, la forbice della crescita si allarga in maniera appena percettibile. Mentre negli Stati Uniti e in Europa il Pil *pro capite* cresce a un tasso medio annuo dell'1,7 per cento, in Italia, nonostante un decennio caratterizzato da una grave crisi finanziaria e da un massiccio risanamento fiscale, la crescita si attesta all'1,6 per cento.

I dati dell'Eurostat sul Pil per abitante in parità di potere d'acquisto confermano e rafforzano le conclusioni sulla performance relativa dell'Italia (tab. 1). Nel 1966-75, il reddito dell'Italia è pari al 94 per cento di quello dell'Ue. La differenza si annulla nel periodo successivo. Anche nei periodi successivi, incluso il periodo fra il 1996 e il 2001, l'Italia cresce in media più della Ue. Nel 2001 il reddito medio italiano è pari al 105 per cento di quello comunitario.

La correzione per i diversi andamenti demografici ha quindi effetti profondi sull'interpretazione delle tendenze di lungo periodo dell'economia italiana. In luogo del declino ne emerge un quadro di un'economia che nel suo complesso ha portato a termine un processo secolare di convergenza rispetto al resto dell'Europa e che, nell'ultimo decennio, nonostante una congiuntura

TAB. 1. IL REDDITO PRO CAPITE IN PARITÀ DI POTERE D'ACQUISTO (EU15=100)

| | EU15 | Giappone | Usa | Italia |
|---------|------|----------|-----|--------|
| 1966-75 | 100 | 90 | 151 | 94 |
| 1976-85 | 100 | 101 | 144 | 100 |
| 1986-90 | 100 | 110 | 146 | 103 |
| 1991-95 | 100 | 120 | 144 | 104 |
| 1996 | 100 | 122 | 143 | 104 |
| 2001 | 100 | 105 | 139 | 105 |

Fonte: Eurostat.

difficile e uno sforzo sostenuto di risanamento fiscale e finanziario, ha fondamentalmente mantenuto le proprie posizioni in ambito comunitario.

La perdita di competitività dell'export italiano

Un altro indicatore comunemente utilizzato per documentare il declino della nostra economia è l'andamento della quota delle nostre esportazioni sul totale mondiale. Le dinamiche rilevanti sono riportate nella linea tratteggiata della figura. Dopo un periodo di rapida espansione nella seconda metà degli anni Ottanta, la quota delle esportazioni italiane comincia contrarsi all'inizio degli anni Novanta, ritrova un certo smalto dopo il 1993, presumibilmente per gli stimoli della svalutazione, ma riprende successivamente a calare rovinosamente. Le esportazioni italiane non riescono a tenere il passo con la crescita della domanda mondiale.



FIG. 1. QUOTA DELLE ESPORTAZIONI NON PETROLIFERE E TASSO DI CAMBIO DOLLARO/EURO.

I fautori della tesi del declino sottolineano come sia proprio in questa incapacità di non perdere terreno rispetto alla crescita del commercio mondiale che si manifesta uno dei sintomi più evidenti delle difficoltà strutturali dell'economia italiana. Il modello di specializzazione della nostra economia privilegia infatti i settori tradizionali¹, la cui elasticità rispetto alla domanda mondiale è inferiore all'unità, a scapito dei settori più dinamici, tipicamente a elevato contenuto tecnologico. Nel passato, l'Italia sarebbe riuscita a evitare un'erosione delle proprie posizioni a livello mondiale solo facendo ricorso a ripetute svalutazioni del tasso di cambio. Questa opportunità ora, dopo l'adozione dell'euro, non esiste più e i nodi strutturali dell'economia italiana vengono dunque al pettine, come dimostrerebbe il ridimensionamento del peso a livello mondiale delle nostre esportazioni dal 1996 a oggi.

È sufficiente questo dato per confermare la tesi di una perdita di competitività dell'economia italiana che proprio all'inizio o alla metà degli anni No-

vanta troverebbe le sue radici? La risposta è negativa. Vi sono diversi motivi per cui la quota dell'export sul totale mondiale non sempre fornisce indicazioni attendibili sulla competitività di un'economia. In primo luogo è pressoché inevitabile che un Paese la cui popolazione e quindi di riflesso anche il proprio reddito aggregato crescono a tassi relativamente modesti inevitabilmente vedrà prima o poi contrarsi il proprio peso sia nel reddito che nelle esportazioni mondiali. Se, analogamente a quanto si è fatto con il reddito, si considerassero le esportazioni per abitante il quadro catastrofico sulla perdita di competitività dell'Italia verrebbe del tutto ridimensionato. Tra il 1992 e il 2001 le esportazioni *pro capite* abitante aumentano in Italia del 42 per cento, in Francia del 34 per cento, negli Stati Uniti del 37 per cento e in Germania del 40 per cento.

In secondo luogo, non vi è chiara evidenza che la dinamica aggregata delle nostre esportazioni sia particolarmente penalizzata dalla struttura settoriale delle nostre esportazioni. Un'analisi *shift-share* condotta dall'Istituto per il commercio estero (Ice) nel suo rapporto annuale del 2002 mette in luce che solo il 18 per cento della perdita di quota delle esportazioni italiane fra il 1996 e il 2001 va attribuito a effetti di composizione settoriale.

In terzo luogo, l'andamento della quota delle esportazioni dell'Italia sul totale mondiale è influenzata da numerosi fattori, alcuni di natura strutturale, altri invece di natura temporanea.

L'apprezzamento del tasso di cambio reale a partire dal 1996 contribuisce, e di molto, a spiegare la perdita di peso del nostro export. Anche l'aumento del prezzo del petrolio opera nella stessa direzione nella misura in cui gonfia il valore del commercio mondiale e di riflesso riduce automaticamente la quota dell'Italia. Analogamente, l'apprezzamento del dollaro rispetto alle monete europee riduce il valore del commercio intraeuropeo che per l'Italia svolge un ruolo preponderante². L'importanza di questo ultimo fattore è evidenziata dalla figura 1 che pone a raffronto la quota dell'Italia sulle esportazioni mondiali non petrolifere (la linea tratteggiata) con il tasso di cambio fra dollaro ed euro (la linea continua). Si rileva immediatamente come l'aumento, a partire dal 1986, della quota dell'Italia rifletta il deprezzamento del dollaro. Il legame fra queste due variabili si attenua all'inizio degli anni Novanta, a causa delle forti fluttuazioni del tasso di cambio reale dell'Italia, ma si rafforza nuovamente nella seconda metà del decennio. Una semplice analisi econometrica conferma che l'andamento della quota dell'Italia è ben spiegata dalla dinamica del tasso di cambio del dollaro, del prezzo del petrolio e del tasso di cambio reale dell'Italia. Non vi è invece alcuna indicazione che la performance delle esportazioni italiane abbia subito un deterioramento durante gli anni Novanta.

In sintesi, vanno ricordati tre punti. In primo luogo, è difficile pensare che i fattori di offerta non abbiano giocato alcun ruolo nel ridimensionamento della quota delle esportazioni italiane sul totale mondiale. In secondo luogo, solo una piccola parte – il 18 per cento, come si è visto – dell'erosione più recente riflette il posizionamento sfavorevole della nostra economia nella divisione internazionale del lavoro. In terzo luogo, la quota a prezzi correnti delle esportazioni italiane è perfettamente in linea – e sicuramente non al di sotto –

con le tendenze di lungo periodo, a condizione che si tenga conto degli effetti su tale quota delle fluttuazioni del dollaro, del prezzo del petrolio e del tasso di cambio reale.

Il dilemma irrisolto

Negli anni Ottanta a fronte di un andamento relativamente soddisfacente del tasso di crescita della produttività, 1,5 per cento in media annua, l'occupazione in Italia subisce un ristagno. Secondo il rapporto del 2002 dell'Ocse sull'Italia, le rigidità nell'uso della forza lavoro incoraggiano investimenti ad alta intensità di capitale che a loro volta favoriscono la crescita della produttività del lavoro attraverso un processo di *capital deepening*, ma scoraggiano l'assorbimento di manodopera. Nel primo scorcio degli anni Novanta queste tendenze si accentuano. Tra il 1992 e il 1995, l'occupazione *diminuisce* a un tasso medio dell'1,2 per cento, mentre la produttività cresce al 2,4 per cento.

Nella seconda metà degli anni Novanta, si assiste però a una drammatica inversione di tendenza: tra il 1996 e il 2001, l'occupazione cresce rapidamente (a una media dell'1,1%), mentre la produttività ristagna (0,9%). La moderazione salariale coniugata a una riforma incisiva dei meccanismi che regolano il mercato del lavoro – il cosiddetto pacchetto Treu – induce una rapida crescita dell'occupazione e un aumento marcato dell'intensità occupazionale della crescita. L'aumento dei livelli occupazionali coincide però con un forte rallentamento della dinamica della produttività.

Nel complesso degli ultimi due decenni, l'economia italiana non è quindi mai riuscita a conciliare i due obiettivi, di aumento della produttività, e di riflesso dei salari reali, e di crescita dell'occupazione. È il vero dilemma irrisolto della nostra economia.

Il contrasto con l'economia statunitense è evidente. L'occupazione negli Stati Uniti cresce a tassi piuttosto sostenuti, l'1,1 per cento, nella prima parte degli anni Novanta, ma successivamente accelera fino ad raggiungere una media dell'1,3 per cento. Al contrario dell'Italia, e dell'Europa, la maggior crescita dei livelli di impiego non si riflette negativamente sulla dinamica della produttività. Succede il contrario: la crescita della produttività accelera significativamente fra i due periodi passando da un tasso medio dell'1,4 per cento nel 1991-96 a un valore del 2,3 per cento nei cinque anni successivi. Crescita dell'occupazione e crescita della produttività non sono più quindi obiettivi in conflitto, ma si rafforzano reciprocamente, grazie soprattutto all'applicazione delle nuove tecnologie. Il quadro non cambia se in luogo della produttività media del lavoro consideriamo la produttività totale dei fattori, un indicatore più appropriato dell'efficienza con cui vengono utilizzati gli input produttivi e del progresso tecnologico³.

Alla ricerca delle cause del declino

Il calo della produttività, sia essa misurata come produttività del lavoro o come produttività totale dei fattori, è indubbiamente un fattore di preoccupazione per il futuro dell'economia italiana e per la sua competitività. L'incapacità soprattutto di coniugare crescita dell'occupazione e della produttività pone la

nostra economia di fronte a un difficile *trade-off* fra un modello caratterizzato da una crescita adeguata del salario medio ma scarso sviluppo dell'occupazione e un altro modello in cui il rapido aumento dei livelli occupazionali avviene a scapito della crescita della remunerazione del lavoro.

Sono numerose le spiegazioni volte a dar conto del calo della dinamica della produttività e della crescita nella seconda metà degli anni Novanta. In questo paragrafo analizziamo anzitutto due di queste spiegazioni che hanno trovato maggior eco nelle analisi di politica economica: la natura sbilanciata del risanamento fiscale e il calo degli investimenti. Le due spiegazioni sono ovviamente legate, nella misura in cui un processo di aggiustamento fiscale basato su aumenti di tassazione piuttosto che su riduzioni di spesa avrebbe indotto un calo della redditività dell'investimento e di riflesso una minore propensione delle imprese all'accumulazione di capitale. La conseguente decelerazione del processo di *capital deepening* assieme all'incapacità strutturale del sistema industriale italiano di sfruttare pienamente le opportunità offerte dalla New Economy avrebbe a sua volta provocato una forte riduzione del tasso di crescita della produttività del lavoro.

a) *Un aggiustamento fiscale squilibrato*. Esiste una copiosa letteratura volta a dimostrare che gli effetti economici di una riduzione del disavanzo di bilancio sono in larga misura funzione della composizione dell'aggiustamento. Un risanamento fiscale che privilegia l'aumento delle imposte sul capitale e sull'offerta di lavoro scoraggerà l'offerta di fattori produttivi e risulterà in una minore dinamicità del sistema economico. È questo, si sostiene⁴, quanto è accaduto in Italia dove le difficoltà di comprimere la spesa corrente hanno fatto sì che il peso dell'aggiustamento ricadesse pressoché interamente sulla tassazione e sulla spesa in conto capitale, con ulteriori effetti depressivi sulle prospettive di crescita di lungo periodo. Il successo del processo di risanamento si deve in buona parte al calo della spesa per interessi. In sintesi: *bad policies and good luck*: nonostante le cattive politiche, i governi degli anni Novanta sarebbero stati aiutati dalla buona fortuna del minor costo del debito. Questa analisi trascura però molti fattori⁵. Consideriamoli con un minimo di ordine.

In primo luogo, alcune componenti della spesa, in particolare quella per i dipendenti pubblici, che nel passato avevano contribuito non poco all'esplosione della spesa corrente, dal 1992 in poi cominciano a flettere, di più dell'1 per cento del Pil in pochi anni, e favoriscono quindi in maniera significativa il miglioramento dei saldi di bilancio.

In secondo luogo, non è possibile inferire l'entità dell'aggiustamento semplicemente mettendo a confronto il dato di spesa fra due diversi anni. In questo modo si trascurano completamente provvedimenti legislativi che incidono sulle tendenze di spesa, in assenza dei quali la dinamica delle uscite sarebbe risultata molto più elevata. È questo il caso delle spese previdenziali che non registrano alcuna flessione nel corso degli anni Novanta, ma che, in assenza degli interventi della riforma Dini e del governo Amato sarebbero cresciuti a tassi insostenibili. Secondo il rapporto 2002 dell'Ocse, in assenza di quei provvedimenti di riforma, la spesa pensionistica si attesterebbe oggi su livelli assai superiori, 5 punti percentuali rispetto al Pil, di quelli attuali. Che tali provve-

dimenti abbiano effettivamente inciso sul comportamento degli operatori è dimostrato dal drammatico calo dei consumi nel 1993.

Va poi considerata la composizione dello sforzo fiscale. Se è vero che le entrate sono aumentate nel corso del decennio, perlomeno fino al 1997, va anche rilevato che è mutata significativamente la composizione della tassazione. Si accresce infatti la quota di imposte indirette e diminuisce marcatamente quella delle imposte dirette. Diversi studi dimostrano come una ricomposizione della tassazione come quella verificatasi in Italia ha effetti favorevoli sulla crescita. È possibile dimostrare che anche tenendo conto dell'aumento complessivo della tassazione gli effetti netti sulla crescita risultano nulli o positivi⁶.

Con ciò non si vuole certo negare che una serie di circostanze favorevoli abbiano contribuito al successo del processo di risanamento fiscale e all'ingresso del nostro Paese nell'Unione monetaria europea. Si vuole però sottolineare come la stabilizzazione della spesa sociale, il contenimento della spesa per i dipendenti pubblici e un aumento delle entrate sufficientemente equilibrato abbiano contribuito a rafforzare la credibilità dell'Italia nei confronti dei mercati e svolto un ruolo decisivo nella riduzione dei tassi praticati sui titoli del debito pubblico, che a sua volta ha consentito di rispettare i parametri del trattato di Maastricht. *Good policies and good luck* fornisce quindi una descrizione più accurata della politica fiscale durante gli anni Novanta.

b) Il calo degli investimenti. Gli investimenti fissi lordi hanno indubbiamente registrato un forte calo nel corso degli anni Novanta, soprattutto se paragonati alle tendenze degli anni Settanta. In rapporto al Pil, gli investimenti a prezzi correnti calano vistosamente, da una media del 25,3 per cento negli anni Settanta al 22,5 per cento nel decennio successivo fino ad attestarsi al 19,2 per cento negli anni Novanta. Si tratta però di un fenomeno generalizzato alla maggioranza dei Paesi industrializzati. Nella zona dell'euro il calo medio sull'arco dei tre decenni è pari a quasi 5 punti, in Giappone a sei punti e mezzo. Solo negli Stati Uniti, Paese peraltro caratterizzato da tassi di investimento relativamente bassi, la propensione a investire aumenta nel corso degli anni Novanta e si attesta su valori non dissimili alla media del trentennio. A questo andamento contribuisce soprattutto l'aumento della produttività del capitale indotto dalla New Economy.

Un esame più attento degli andamenti degli investimenti in Italia mette in luce come nella seconda metà degli anni Novanta si sia verificata una ripresa significativa dell'accumulazione di capitale. Tra il 1995 e il 2001 gli investimenti fissi lordi, sospinti soprattutto da una serie di misure fiscali volte a favorire l'accumulazione di capitale di rischio, crescono in termini reali a un tasso medio annuo prossimo al 5 per cento. Lo stock di capitale riprende quindi a crescere, più che compensando la riduzione di capitale della prima parte del decennio. Nella media del decennio, lo stock di capitale cresce a un tasso medio – il 3 per cento – analogo a quello del decennio precedente. Anche il confronto internazionale conferma che non si ravvisa per l'Italia un problema di insufficiente accumulazione. Lo stock di capitale aumenta infatti durante gli anni Novanta a un tasso medio annuo del 2.8 per cento nella Ue e del 3 per cento negli Stati Uniti.

c) *La mancata convergenza del Mezzogiorno.* L'economia italiana nel suo complesso ha portato a compimento il processo di convergenza con il resto dell'Unione europea (v. Tab. 1). Questo dato però nasconde al suo interno realtà molto differenziate, dalla Lombardia il cui reddito per abitante in parità di poteri d'acquisto si colloca nel 2000 al 135 per cento della media europea a Calabria e Sicilia che raggiungono rispettivamente solo il 62 e il 65 per cento del dato dell'Unione.

La mancata convergenza dell'economia meridionale pesa sul risultato aggregato dell'economia italiana. Un calcolo ipotetico mette in luce la dimensione di questo effetto. Se il Mezzogiorno fosse cresciuto a tassi analoghi – il 2,9 per cento – a quelli di un Paese della coesione come il Portogallo, il tasso di crescita dell'economia italiana negli anni Novanta sarebbe aumentato di quasi mezzo punto percentuale, dall'1,59 al 2 per cento. Non si parlerebbe più di declino.

Nella realtà, però, non solo il Mezzogiorno non è cresciuto a tassi paragonabili a quelli degli altri Paesi della coesione (anche escludendo l'Irlanda) ma soprattutto nella prima parte degli anni Novanta ha visto allargarsi il proprio divario di crescita rispetto al Centro Nord. Tale andamento è dipeso in larga misura da una serie di *shocks* – il brusco arresto dell'intervento straordinario, la progressiva eliminazione della fiscalizzazione dei contributi sociali, la svalutazione del tasso di cambio – che hanno duramente colpito in quegli anni l'economia meridionale. Vi ha contribuito però anche una struttura economica eccessivamente rigida in cui, soprattutto, il livello salariale non dipende dalle condizioni del mercato locale del lavoro ma è determinato a livello nazionale. L'economia meridionale, a differenza di quella degli altri Paesi della coesione, è privata quindi di uno strumento essenziale – la flessibilità salariale – per potere rispondere a *shocks* di natura regionale. Non consola al riguardo la constatazione che il costo unitario del lavoro nel Centro Nord e nel Mezzogiorno siano pressoché allineati. Come nel caso della Germania, la convergenza del costo del lavoro fra regioni si è realizzato attraverso la riduzione dei livelli di occupazione nelle regioni più arretrate, un aumento della disoccupazione e uno sviluppo anemico dell'economia.

Non consola neppure il parziale recupero del divario rispetto al Centro Nord dopo il 1996. Con questi differenziali di crescita saranno necessari più di 60 anni per colmare la metà del divario che separa il Mezzogiorno dal resto d'Italia. Va poi rilevato come alla riduzione del differenziale di reddito abbia contribuito soprattutto la ripresa dei flussi migratori fra Sud e Nord più che l'innescio di un processo di crescita autonoma delle regioni meridionali.

d) *Un Paese senza istruzione.* I livelli di istruzione in Italia sono significativamente più bassi che negli altri Paesi industrializzati. Solo il 43 per cento della popolazione italiana fra i 25 e i 64 anni ha conseguito un titolo di studio di scuola media superiore contro il 64 per cento nei Paesi Ocse. Il divario è particolarmente accentuato per la popolazione più anziana fra i 55 e i 64 anni, ma rimane pronunciato anche per le fasce più giovani: solo il 57 per cento dei giovani italiani tra i 25 e i 34 anni possiede un diploma di scuola superiore contro il 74 dei loro coetanei negli altri Paesi Ocse, l'85 per cento in Germania

e l'88 per cento negli Stati Uniti. Il divario di istruzione non è destinato quindi a scomparire con l'invecchiamento della popolazione. Anche a livello universitario il confronto penalizza il nostro Paese: solo il 12 per cento della popolazione fra i 25 e i 64 anni ha conseguito un titolo universitario. Nella media Ocse lo stesso dato si attesta al 26 per cento.

Gli effetti degli scarsi livelli di istruzione sono numerosi e tutti negativi. Una forza lavoro poco istruita è meno mobile e meno flessibile e quindi più soggetta a episodi anche prolungati di disoccupazione. La scarsa offerta di capitale umano ha effetti anche sul processo di crescita. Uno studio dell'Ocse dimostra che se i livelli di istruzione fossero stati allineati alla media Ocse la nostra economia sarebbe cresciuta di 6 decimi di punto in più. Va rilevato a questo proposito come i livelli di istruzione siano significativamente più bassi nel Mezzogiorno, a dimostrazione nuovamente che i problemi della crescita nel nostro Paese sono indissolubilmente legati ai ritardi delle regioni meridionali.

Infine, un'offerta insufficiente di manodopera qualificata pregiudica l'espansione nei settori tecnologicamente più avanzati e perpetua un modello di specializzazione che privilegia quelli tradizionali. Il vantaggio comparato riflette, nella migliore tradizione dei canoni dell'economia internazionale, l'offerta relativa dei fattori produttivi. Se, come si è spesso sostenuto, il declino dell'economia italiana dipende anche da una struttura produttiva troppo sbilanciata verso i settori tradizionali e meno dinamici, il rimedio sta nella formazione di una forza lavoro meglio istruita più che nell'incentivazione dell'investimento in ricerca e sviluppo o in costosi programmi diretti a favorire i settori più avanzati.

e) *Le distorsioni sul mercato dei beni.* Inefficienze diffuse e politiche distorsive sul mercato dei prodotti costituiscono un altro fattore che potrebbe avere ritardato il processo di crescita in Italia⁷. Nel nostro Paese lo sforzo di liberalizzazione in questo comparto comincia in ritardo, forse perché all'inizio degli anni Novanta lo sforzo per risanare i conti pubblici assume carattere prioritario. Anche i progressi, significativi, sul fronte delle privatizzazioni sembrano motivati più da considerazioni di bilancio che dall'esigenza di creare una struttura industriale realmente concorrenziale, evitando che ai monopoli pubblici si sostituiscano quelli privati. In questa prima fase è minore quindi l'attenzione rivolta a temi quali la liberalizzazione delle industrie a rete (che pesano non poco sulla competitività delle imprese industriali), la riforma del sistema medioevale dei servizi professionali (che coinvolge diversi milioni di occupati), l'apertura di settori come le poste e le ferrovie alle forze di mercato, la giungla di interessi settoriali (dai farmacisti ai taxisti agli edicolanti) che opera sotto la protezione di regole altamente inefficienti. Si aggiunge poi in questo quadro l'inefficienza della pubblica amministrazione che obbliga il cittadino o l'imprenditore a percorsi tortuosi, spesso bizantini, per far valere i propri diritti o per avviare una attività economica.

I progressi però pur se misurati sull'arco di pochi anni sono notevoli. L'indicatore sintetico dell'Ocse sulla liberalizzazione del mercato dei beni mette in luce i progressi compiuti dal 1998 al 2001. Mentre nel 1998 l'Italia risulta il

Paese in cui maggiori sono gli ostacoli al dispiegarsi delle forze della concorrenza sui mercati, già nel 2001 esso si colloca più o meno in linea con la media Ocse.

Le mancate liberalizzazioni pesano anche sulla specializzazione produttiva. Il rapporto del 2003 dell'Autorità per la concorrenza mette in luce come i settori che hanno incontrato maggiori difficoltà a espandersi sui mercati esteri sono quelli che più dipendono dall'offerta di beni e servizi prodotti in situazioni scarsamente concorrenziali.

Infine, come evidenziato dall'*Economic Outlook* dell'Ocse del 2003, una regolamentazione efficiente del mercato dei beni attrae gli investimenti diretti dall'estero. Secondo l'Ocse, se solo l'Italia si allineasse alle migliori pratiche dei Paesi industrializzati in questo campo, gli investimenti dall'estero potrebbero crescere di più dell'80 per cento.

Per tutti questi motivi – l'effetto sulla produttività e sulla crescita, l'attrazione nei confronti degli investimenti esteri, l'impatto sulla specializzazione produttiva – la politica di liberalizzazione del mercato dei beni dovrebbe svolgere un ruolo chiave nell'ambito di una strategia volta a contrastare il supposto declino economico del nostro Paese o, nel miglior dei casi, a rilanciarne la crescita. Stupisce e preoccupa la scarsa attenzione finora prestata a questi temi nel corso degli ultimi due anni.

I tempi del declino

La scarsità dell'offerta di lavoro qualificato, l'arretratezza del Mezzogiorno, le distorsioni nei mercati dei beni e dei servizi, un modello di specializzazione troppo sbilanciato verso i settori tradizionali sono, in sintesi, alcuni dei fattori che meglio contribuiscono a spiegare l'andamento assai poco dinamico della produttività dell'economia italiana negli anni Novanta.

Non si tratta però di fattori nuovi o di cui gli economisti erano nel passato colpevolmente ignari. Questi elementi di debolezza hanno accompagnato il processo di crescita dell'Italia per quasi tutto il dopoguerra e sono stati continuamente oggetto di attenzione nella letteratura economica. Le cause del rallentamento dell'economia italiana non vanno quindi rintracciate negli anni Novanta, ma affondano le loro radici nei decenni precedenti.

Rimangono quindi ancora tutte da capire le ragioni per cui questi elementi di debolezza non abbiano frenato la crescita già nei decenni precedenti. A questo stadio si possono solo avanzare alcune ipotesi.

Anzitutto, fino alla fine degli anni Ottanta non si era completato il processo di convergenza dell'economia italiana rispetto a quella europea, e rimanevano dunque ampi margini di *catching up* che hanno consentito una crescita sostenuta della nostra economia, nonostante le sue debolezze strutturali.

In secondo luogo, politiche spesso sconsiderate, soprattutto in campo fiscale, hanno consentito di mascherare i problemi di fondo dell'economia italiana. È noto come i problemi della finanza pubblica trovino origine soprattutto in una serie di provvedimenti emanati durante gli anni Settanta. Ma anche nella seconda metà degli anni Ottanta, spesso descritti come un'età dell'oro per l'economia italiana, i conti pubblici subiscono un ulteriore deteriora-

mento. Il modesto miglioramento dei conti pubblici tra il 1985 e il 1991 non deve trarre in inganno in quanto riflette interamente il favorevole andamento della congiuntura. Al netto dei fattori ciclici, il disavanzo («strutturale») continua invece a peggiorare, a dimostrazione del fatto che nella seconda metà degli anni Ottanta venne persa un'occasione per risanare, a costi relativamente molto contenuti, i conti pubblici. Il mancato aggiustamento in quel periodo comportò un aumento a dismisura dello stock di debito pubblico, dal 70 per cento del Pil nel 1983 al 107,7 per cento nel 1992, che ha pesato non poco sugli andamenti economici del decennio successivo. Solo a partire dal 1992, il disavanzo strutturale inizia la sua fase discendente.

Infine, sono cambiate le condizioni dell'economia internazionale. È certamente vero che per numerosi decenni una struttura produttiva fortemente sbilanciata verso i settori tradizionali non sembra avere penalizzato più di tanto l'economia italiana, rispetto agli altri Paesi industrializzati. Ma le condizioni stanno cambiando. Per molti di questi decenni infatti i Paesi del terzo mondo sono rimasti ai margini del processo di integrazione economica a livello internazionale. La crescita del commercio mondiale ha quindi riguardato soprattutto i Paesi industrializzati e, in questo contesto, l'Italia, un Paese caratterizzato da una pronunciata scarsità di manodopera qualificata, si è ritrovata a fruire di un forte vantaggio comparato nei settori tradizionali. A rafforzare tale vantaggio hanno poi contribuito misure di protezione commerciale assai più pronunciate proprio nei settori più tradizionali, quali il tessile-abbigliamento e l'agricoltura. I limiti di questo modello di specializzazione diventano però evidenti nel momento in cui il processo di globalizzazione si allarga anche ai Paesi in via di sviluppo. Si erode il vantaggio comparato dell'Italia. Le carenze di offerta di manodopera qualificata impediscono un rapido adattamento del modello di specializzazione della nostra economia che rimane quindi ancorata ai settori sempre più esposti alla concorrenza dei Paesi emergenti. Il protezionismo non è però una risposta, soprattutto nella misura in cui incoraggia lo spostamento di nuove risorse verso i settori in declino e accentua quindi invece di risolvere i nodi strutturali della nostra economia.

Conclusioni

Il declino dell'economia italiana durante gli anni Novanta risulta profondamente ridimensionato alla luce delle considerazioni svolte in questo lavoro. Gli indicatori comunemente utilizzati per documentare questo fenomeno – la crescita aggregata, la dinamica delle quote sulle esportazioni mondiali – sono spesso fuorvianti, nella misura in cui o non tengono conto degli andamenti demografici oppure riflettono altri fattori largamente ciclici, quali le fluttuazioni dei tassi di cambio e del prezzo del petrolio.

Il declino del tasso di crescita della produttività rimane però inconfutabile. Anche se condiviso con numerosi altri Paesi, esso si manifesta in Italia con maggiore forza, gettando un'ombra sulle prospettive di crescita della nostra economia.

Rimangono aperti gli interrogativi sulle cause di tale declino. Fattori ciclici – legati in particolare alle esigenze del risanamento fiscale – hanno pesato non

poco sull'economia italiana nel corso degli anni Novanta. Anche prescindendo da questi fattori, rimane il fatto che il calo del tasso di crescita della produttività non può essere attribuito alla natura squilibrata del processo di aggiustamento fiscale né alla scarsità dell'investimento. Più verosimilmente, l'economia italiana risente dell'incapacità di risolvere alcuni nodi strutturali quali la scarsità dell'offerta di lavoro qualificato, l'arretratezza del Mezzogiorno e una piena liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi.

Rimangono da capire le ragioni per cui questi nodi, che non sono certo nuovi nel contesto dell'economia italiana, non abbiano frenato la crescita già nei decenni precedenti. Sono state proposte alcune ipotesi che richiedono ulteriori e ben più approfondite analisi. Rimane il fatto però che il declino, nella misura in cui si è verificato, non inizia negli anni Novanta. Anzi, proprio negli anni Novanta, vengono avviate quelle riforme – dal risanamento fiscale alla liberalizzazione del mercato del lavoro, alle privatizzazioni, all'istituzione di autorità indipendenti con compiti di regolazione dei mercati dei beni e dei servizi – che se perseguite fino in fondo possono contribuire al rilancio dell'economia italiana. Rimane anche il fatto che i cambiamenti dell'economia internazionale, e in particolare la progressiva erosione del vantaggio comparato italiano nei settori tradizionali, rendono improrogabile un'azione di politica economica di lungo respiro che affronti i nodi strutturali dell'economia italiana.

note

Sono molto grato a Sergio de Nardis, Marco Magnani, Ferdinando Targetti, Gianni Toniolo e Vincenzo Visco per i loro suggerimenti.

¹ Si veda in proposito il pregevole saggio di F. Onida, *Quali prospettive per il modello di specializzazione internazionale dell'Italia?*, «Economia Italiana», 3, 1999, pp. 573-629.

² Queste difficoltà potrebbero essere affrontate facendo ricorso alla quota in volume. Esistono però gravi problemi di deflazione dell'export di un singolo Paese e soprattutto di quello mondiale. Inoltre l'andamento della quota in valore è più significativo in un contesto in cui le variazioni dei deflatori riflettono le fluttuazioni delle ragioni di scambio.

³ Si veda lo studio di A. Brandolini e P. Cipollone, *Una nuova economia in Italia*, in S. Rossi (a cura di), *La Nuova Economia: i fatti dietro il mito*, Bologna, Il Mulino, 2003.

⁴ Si veda ad esempio F. Balassone, D. Franco, S. Momigliano e D. Monacelli, *Italy: fiscal consolidation and its legacy*, Banca d'Italia, The Impact of Fiscal Policy, Roma, Banca d'Italia, 2002.

⁵ Si veda il mio commento al lavoro di Balassone *et al.*, *Italy: fiscal consolidation and its legacy*, cit. e soprattutto lo studio di L. Spaventa e V. Chiorazzo, *Astuzia o Virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa all'Unione Monetaria*, Roma, Donzelli, 2000.

⁶ Secondo le stime dell'Ocse, l'aumento della pressione fiscale da 39,4% a 42,4% tra il 1990 e il 2001 comporterebbe una riduzione della crescita di stato stazionario pari all'1,32%. Allo stesso tempo, però, il rapporto fra imposte indirette e imposte dirette diminuisce da 1,33 al 0,96 con effetti che, sempre secondo le stime dell'Ocse, più che compenserebbero l'accresciuta pressione fiscale.