



Dipartimento di IMPRESA E MANAGEMENT

Cattedra di STORIA DELL'ECONOMIA E DELL'IMPRESA

L'ECONOMIA ITALIANA NEGLI ANNI '70

RELATORE

Prof. Giovanni Farese

CANDIDATO

Bruno Zappia
Matr. 199981

ANNO ACCADEMICO 2017-2018

INDICE:

Introduzione.

Capitolo 1: “Economia italiana anni ‘70”

1. : “Fine del boom economico”
2. : “I crisi energetica”
3. : “L’ombra dell’inflazione sull’economia italiana”
4. : “Crescita del debito pubblico”.

Capitolo 2: “Governo Rumor IV, tra austerità e clientelismo”

1. : “Democrazia Cristiana, tra divisioni interne e centrosinistra”
2. : “Riforma Tributaria, introduzione dell’IRPEF”
3. : “Risposte alla crisi energetica ed economica”
4. : “Riforma pensionistica, decreto Baby Pensioni”
5. : “Lotte operaie 1968-73, sciopero generale del 27 febbraio 1974”

Osservazioni finali.

Bibliografia.

Introduzione

Il presente elaborato è strutturato in due capitoli: nel primo, ho l'obiettivo di analizzare l'economia italiana degli anni '70 e di ricercare le cause che hanno contribuito alla frenata della crescita economica iniziata durante gli anni '60 e accentuatasi con lo scoppio, nel 1973, della guerra dello Yom Kippur e con i conseguenti rialzi dei costi del petrolio.

Nel secondo capitolo ho scelto di esaminare l'operato del governo Rumor IV trattando alcune delle riforme effettuate sia in risposta alla prima crisi energetica, sia per modificare il sistema pensionistico e tributario in vigore.

L'economia italiana, precedentemente a questa fase storica, aveva vissuto un lungo periodo di crescita, iniziata dopo il secondo conflitto mondiale sotto la guida dei governi De Gasperi e proseguita per circa un ventennio, crescita, però, segnata dallo sviluppo del divario Nord-Sud e dal dualismo nel sistema produttivo e nel mercato del lavoro.

Gli anni del "miracolo economico italiano" si caratterizzano per un elevato tasso di accumulazione, di stabilità monetaria e di equilibrio della bilancia dei pagamenti, invece negli anni successivi si presentano conflitti sul piano sindacale che culminano nelle lotte del 1962-63 e del 1969-70.

Sono questi gli anni in cui il governo di matrice centrista cede il passo al centro-sinistra con l'alleanza tra la DC e il PSI e in cui viene intensificato il dibattito sulla programmazione, contraddistinta dall'intervento dell'autorità politica nel processo di sviluppo e nell'attenuare i conflitti sociali.

Il finire degli anni '60, inoltre, costituisce per l'Italia un periodo delicato, anche dal punto di vista sociale; in particolare, il 1967 si può definire come il primo anno di congiuntura sociale, anno in cui sono maturati problemi e tensioni che crescevano tra le pieghe del processo di sviluppo, ma che hanno assunto caratteristiche tali da essere avvertite come nuove, rispetto alle tematiche abituali.

La società italiana è dinamica e socialmente ricca e le tensioni che si avvertono sono quelle tipiche delle società più aperte.

Come scrive G. De Rita in "Dappertutto e rasoterra" le principali tensioni sociali, e talvolta politiche, dell'attuale situazione possono così raggrupparsi:

- tensioni di miglioramento economico-sociale di tipo individuale;
- tensioni connesse alla crescente esigenza di partecipazione a tutti i livelli;
- tensioni derivanti dalla crescente marginalizzazione di alcuni gruppi sociali;
- tensioni legate a problemi di efficienza e di razionalizzazione degli interventi sociali.

Nel corso del 1968 e nei primi mesi del 1969 la congiuntura sociale è continuata e le manifestazioni di disagio sociale e di malcontento sono divenuti più frequenti.

L'esame della crescita economica avutasi in Italia nel periodo 1951-1975 porta ad individuare due fasi di sviluppo: una fase in cui crescono sia il reddito che l'occupazione complessiva, fino all'incirca al 1958, ed una fase in cui cresce il reddito, ma non l'occupazione totale (dal 1958 al 1971).

La seconda fase può essere distinta a sua volta in tre periodi:

- a. Gli anni dell'espansione e della ristrutturazione indotta dall'integrazione economica internazionale (1958-63);
- b. Gli anni della depressione e della ristrutturazione (1964-68);
- c. Gli anni del decentramento produttivo, dell'inflazione e delle crisi ricorrenti (1969-75).

Nella prima fase ed anche negli anni del “boom economico” (1958-63) si sono create le premesse per le successive difficoltà economiche, aggravatesi nell'ultimo periodo.¹

¹ Sic. Valli V., *L'economia e la politica economica italiana dal 1945 ad oggi*, Etas libri, Milano, 1982.

Capitolo I

“Economia italiana degli anni ’70”

1.1. “Fine del boom economico”

Durante il veloce sviluppo economico che si è avuto tra il 1955 e il 1963, l’economia italiana riuscì a conseguire tre fondamentali obiettivi: investimenti produttivi elevati, stabilità monetaria ed equilibrio nella bilancia dei pagamenti; si ottenne così una rapida industrializzazione senza inflazione e senza disavanzi con l’estero.

Nell’ analizzare la crescita economica ed i fattori che vi hanno contribuito, si sono sviluppate diverse teorie di pensiero, così da individuare, anche, diversi elementi alla base dello sviluppo.

Kindleberger è stato uno dei sostenitori della centralità delle esportazioni nel processo di crescita e le ha individuate come fattore determinante della fase espansiva, facendo rientrare, così, l’Italia tra i Paesi che hanno avuto lo sviluppo guidato dalle esportazioni. La loro importanza, nell’economia italiana, è rappresentata in figura 1.²

² Cfr. Graziani A. Lo sviluppo dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea, Bollati Boringhieri, Torino, 2017.

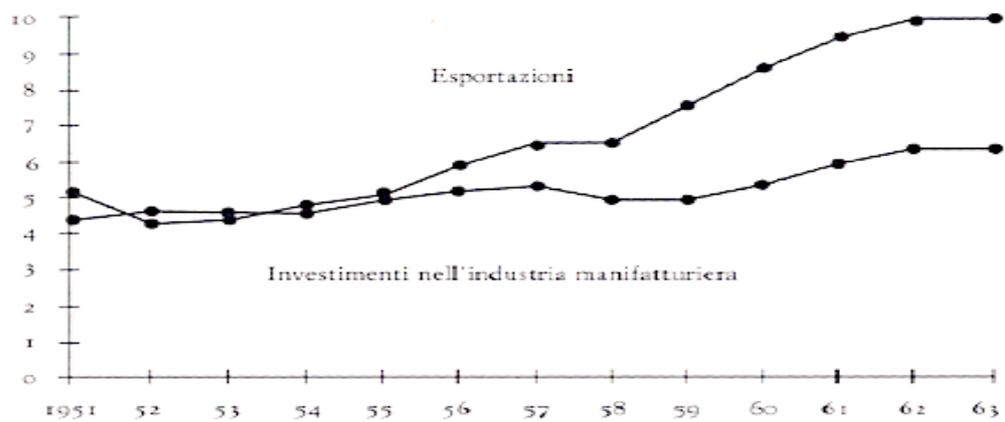


Figura 1
Investimenti ed esportazioni, 1951-63 (quote percentuali rispetto al prodotto interno lordo).

Il ruolo centrale delle esportazioni ha fatto sì che all'interno della struttura dei settori produttivi si potessero distinguere due tipi di imprese: industrie esportatrici e industrie orientate prettamente verso il mercato domestico.

Le industrie esportatrici sono obbligate ad essere contraddistinte da un'elevata produttività e da un'avanzata tecnologia, concorrendo nel mercato internazionale; diversamente dai settori che sono rivolti, in prevalenza, verso il mercato interno, che non sono sottoposti alla competitività.

Il differente grado di produttività e competitività tra i diversi settori ha portato ad un dualismo tecnologico, tale da creare differenti obiettivi di investimento tra essi. Le industrie presenti nei settori ad alta concorrenza internazionale hanno mirato ad effettuare investimenti per aumentare la produttività aziendale, ma non l'occupazione. La disoccupazione italiana è stata impiegata soprattutto nei settori meno dinamici dell'economia: costruzioni, commercio al dettaglio e pubblico impiego. Tra il 1951 e il 1963, l'occupazione è cresciuta dell'84% nelle

costruzioni, del 100% nel commercio e del 40% nell'industria manifatturiera.

L'impulso delle esportazioni ha creato disuguaglianze e squilibri, tra i maggiori si possono elencare le emigrazioni dei lavoratori, sia interne che verso l'estero e il sottosviluppo del Sud Italia. La decisione di puntare sulla crescita dei settori esportatori ha fatto sì che i maggiori investimenti industriali si concentrassero nel Nord Italia, specificamente nelle regioni del triangolo industriale, tralasciando l'industrializzazione del Mezzogiorno e creando forti disparità economiche tra le diverse aree del Paese. Durante il periodo del miracolo economico, infatti, diminuirono le emigrazioni transoceaniche ed aumentarono quelle interne.

Per lo sviluppo meridionale i vari Governi, che si sono susseguiti durante questi anni, hanno cercato di attuare riforme tali da permettere maggiori investimenti industriali ed aumentare la produttività e il reddito del lavoro; questo tipo di politica è stata ispirata sia da criteri settoriali, che da criteri territoriali.

Altri economisti, invece, hanno sostenuto che le esportazioni siano state determinanti solo dopo il 1955, agendo solo su determinati settori produttivi (industria automobilistica, prodotti petroliferi, tessili, calzature, gomme); precedentemente, invece, la crescita è stata sostenuta dalla spesa pubblica in agricoltura, edilizia e trasporti.

Castronovo ha individuato il fattore principale nella contemporanea presenza di alcune condizioni favorevoli: bassi salari, possibilità di autofinanziamento, bassa conflittualità operaia e un forte arretrato tecnologico, che ha consentito veloci aumenti di produttività.³

³ Cfr. Graziani A. Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea, Bollati Boringhieri, Torino, 2017.

Come già anticipato in precedenza, lo sviluppo economico ha avuto forti differenze tra le diverse regioni del Paese ed è stato affrontato con diverse linee di intervento. Nel periodo 1958-71 si è ridotto l'impegno nelle infrastrutture e nell'agricoltura per incentivare l'industrializzazione del Mezzogiorno, i primi risultati sono stati la crescita delle percentuali di investimenti realizzati con gli aiuti della Cassa del Mezzogiorno: crescita dal 9% nel 1951-55 al 63% del 1966-70, per poi riscendere al 59% nel 1971-75. Si può osservare, però, che le leggi e i decreti che sono stati emanati hanno contribuito soprattutto a sostenere i grandi progetti di investimento dei maggiori gruppi, sia pubblici che privati, che solitamente sono caratterizzati da alta intensità di capitale e scarso assorbimento di forza lavoro, tendendo, così, a localizzare nel Meridione le industrie di base (metallurgiche, estrattive, elettricità, gas, acqua, chimiche, carta).⁴

Mentre negli anni del boom economico si sono contraddistinti per la stabilità monetaria, gli investimenti produttivi elevati e l'equilibrio dei conti con l'estero, nel 1963 si ha il primo shock salariale, che portò ad un aumento delle retribuzioni maggiore rispetto alla produttività. La crescita salariale, non solo, ha portato all'aumento dei costi del lavoro, ma ha fatto crescere anche le importazioni, data la nuova capacità di spesa dei consumatori, portando così ad uno squilibrio commerciale. Insieme allo squilibrio dei conti con l'estero si sono aggiunti l'aumento dei prezzi e dei consumi e la situazione occupazionale prossima al pieno impiego nelle aree industrializzate e l'instabilità della Lira. Vista la situazione, la Banca d'Italia, il cui governatore è Guido Carli, ha ridotto l'offerta di moneta, che precedentemente ha contribuito a fornire liquidità al sistema, favorendo gli investimenti e l'accesso al credito. Il

⁴ Cfr. Valli V. L'economia e la politica economica italiana dal 1945 ad oggi, Etas libri, Milano, 1982.

governo Moro (dicembre 1963 - luglio 1964) ha emanato provvedimenti finalizzati ad un maggiore controllo del bilancio dello Stato, aumentando l'imposizione fiscale indiretta e comprimendo i consumi; la combinazione dei provvedimenti adottati ha fatto sì che ci fosse una inversione di tendenza nella bilancia commerciale. Trascinata, nuovamente, dalle esportazioni la crescita è ripresa, ma, con lo stop del 1963 si è dimostrato che il lavoro non è più una risorsa illimitata e seppur l'industria italiana si sia sviluppata notevolmente, non è riuscita a mantenere il passo del progresso tecnologico, uscendo dai comparti tradizionali.⁵

Dalla crisi del 1963 al secondo shock del 1969 l'economia ha ricominciato a crescere velocemente, però, questo periodo, è stato definito da Salvati come la stagione delle "occasioni mancate", in quanto puntando sui problemi della stabilizzazione non si è riusciti a cogliere l'opportunità di attenuare alcuni squilibri storici nazionali.

La crescita che si è avuta durante il periodo del boom non è stata accompagnata da un processo di trasformazione delle istituzioni economiche né dalla definizione del ruolo dell'impresa pubblica nell'economia, inoltre non si è riusciti a colmare il divario Nord-Sud. Il periodo tra i due shock salariali è stato caratterizzato, soprattutto, dall'obiettivo della ristrutturazione industriale, cercando di aumentare la produttività; dal punto di vista finanziario, invece, si è cercato di rafforzare la posizione dei grandi gruppi industriali. La ristrutturazione ha portato cambiamenti anche sul fronte creditizio, in quanto, la contrazione dei profitti ha fatto sì che ci sia stata una diminuzione dell'autofinanziamento ed un aumento delle linee di credito bancarie, favorendo l'affermazione di un sistema "bancocentrico".

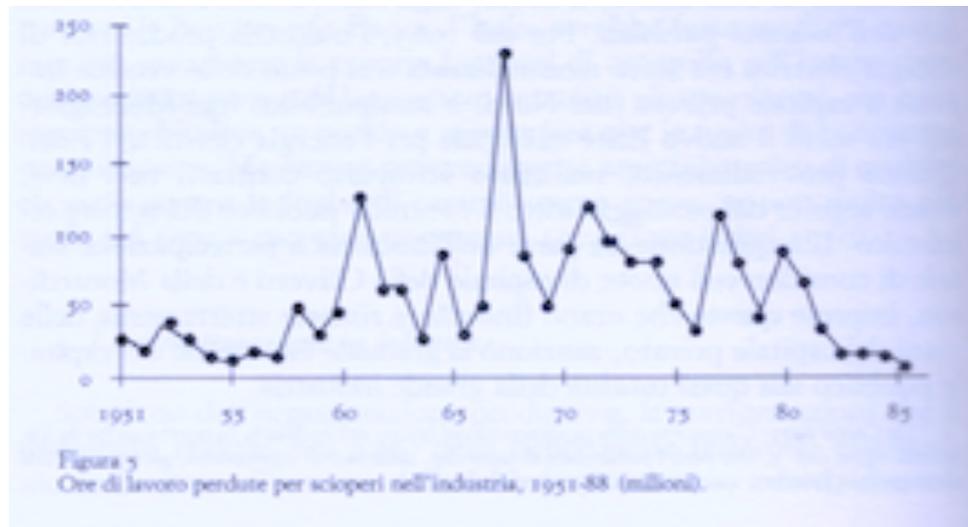
⁵Cfr Pecorari P. L'Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento (1861-2000), Cedam, 2015

In questi anni Mediobanca si è specializzata nella costituzione di consorzi bancari per il collocamento di azioni ed obbligazioni.

Lo sciopero nazionale dei metalmeccanici, del settembre 1969, ha dato inizio al cosiddetto “autunno caldo”, periodo di scontri sociali con molteplici fattori che hanno aumentato la conflittualità: i collettivi operai delle singole fabbriche hanno sviluppato politiche conflittuali indipendenti, introducendo nuovi obiettivi come la riduzione dei ritmi di lavoro e il miglioramento dell’ambiente lavorativo. Alle richieste dei collettivi indipendenti fanno seguito quelle dei vertici delle sigle sindacali e con gli scioperi per la casa, per i servizi sociali, per il Mezzogiorno e per i trasporti urbani si dà inizio agli scioperi per le riforme. Le varie conquiste saranno raggruppate nello “Statuto dei diritti dei lavoratori”, emanato nel 1970⁶.

⁶ Cfr. Graziani A. Lo sviluppo dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea, Bollati Boringhieri, Torino, 2017.

In figura sono rappresentate le ore di lavoro perdute per gli scioperi nell'industria tra il 1951 e il 1988.



Sul piano economico l'“autunno caldo” ha comportato l'aumento del costo del lavoro di circa il 15%, la quota dei redditi da lavoro dipendente salì dal 56,7% al 59% e quella relativa a prestazioni svolte nell'industria manifatturiera, esclusa l'edilizia, è cresciuta dal 60,7% al 64,1%. Inoltre lo sviluppo della scolarità e la riduzione della sottoccupazione femminile ha ridotto la possibilità di attingere manodopera poco qualificata.⁷

Questo secondo shock è stato accompagnato dalla crescita dell'inflazione e da una crisi internazionale che ha portato alla fine del sistema di Bretton Woods, facendo finire così il periodo delle materie prime a basso costo.

⁷ Cfr. Castronovo V. Storia economica d'Italia dall'800 ai giorni nostri, Einaudi, 2006.

1.2. “Prima crisi energetica”

Sul piano internazionale il 1973 costituisce un anno di paure per l'avvenire e per la sicurezza dell'Europa, suscitando ansie persino sulla pace nel mondo. Il conflitto armato scoppiato tra Egitto, Siria ed Israele, denominato “guerra del Kippur” ha avuto, immediatamente, effetti a livello mondiale, in quanto le due super-potenze, Stati Uniti ed Unione Sovietica, sono intervenute al lato dei loro partner, affrontandosi sulle rotte aeree per garantire veloci rifornimenti agli alleati. Le due super-potenze hanno agito all'interno del conflitto di propria iniziativa, non coinvolgendo e senza informare gli Stati della Comunità Europea, né sui piani e sulle iniziative intraprese e né sugli obiettivi da raggiungere⁸.

La crisi energetica non va addebitata soltanto a motivazioni politiche, ma anche ad alcune motivazioni economiche. Sul finire degli anni '60 e gli inizi del 1970 si è avuta una spinta alla crescita dell'inflazione nelle principali economie capitaliste, sia per le scelte di politica economica degli Stati Uniti, sia per una serie di fenomeni interni⁹.

Allo scoppio del conflitto in medio oriente, alcuni Paesi esportatori di petrolio, facenti parte dell'OPEC, hanno deciso di penalizzare gli alleati di Israele, riducendo la produzione ed aumentando i costi del petrolio; il prezzo del barile è passato da 3 a 12 dollari in pochi mesi, costringendo i paesi industrializzati ad iniziare una politica di risparmio energetico.¹⁰

⁸ Cfr. Messineo A., “La comunità economica europea dopo la crisi del medio oriente”, Civiltà Cattolica, 1974, pp 143-145

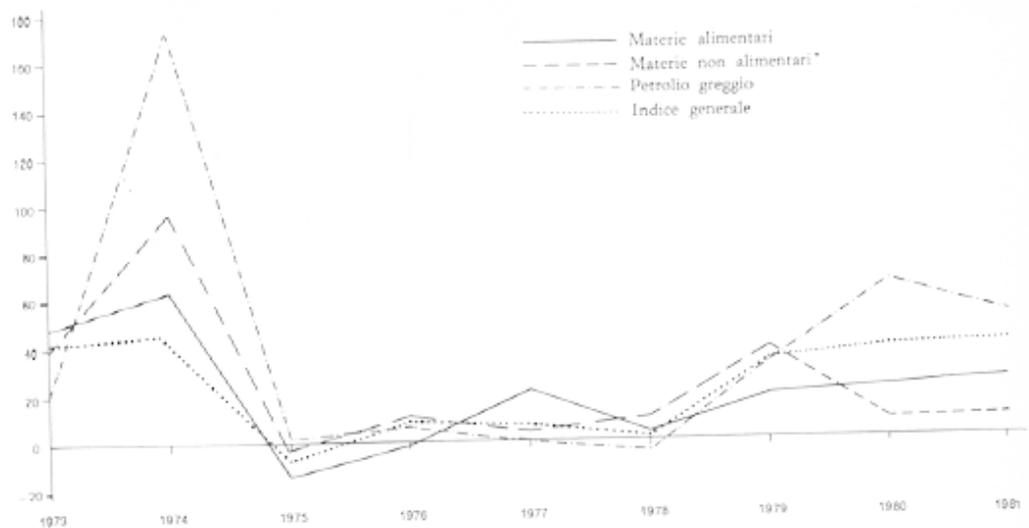
⁹ Cfr. Valli V. L'economia e la politica economica italiana dal 1945 ad oggi, Etas libri, Milano, 1982.

¹⁰ Cfr. De Simone E. Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica, Franco Angeli, Milano, 2014.

I Paesi produttori di petrolio, diminuendo la produzione di idrocarburi, hanno creato una condizione di scarsità della materia prima sul mercato mondiale, aumentando la loro forza contrattuale; questa situazione è stata resa possibile anche dagli Stati Uniti, che hanno avuto molteplici vantaggi dalla crisi energetica. Infatti, essi hanno rafforzato la propria posizione commerciale nei confronti del Giappone e dei maggiori Paesi europei facendo riacquistare forza alla loro moneta, riassumendo, così, il ruolo principale nel sistema monetario internazionale. La ritrovata forza del dollaro ha permesso agli Stati Uniti di aumentare la spesa per la ricerca e lo sviluppo di nuovi giacimenti. La crisi, oltre all'aumento del costo del petrolio, ha fatto sì che aumentasse anche il costo delle altre materie prime, creando deficit nelle bilance dei pagamenti dei paesi dipendenti dall'estero per le materie prime, tra questi l'Italia¹¹.

Nella tabella a pagina seguente è rappresentato l'andamento dei prezzi sullo scenario internazionale.

¹¹ Cfr. Valli V. *L'economia e la politica economica italiana dal 1945 ad oggi*, Etas Libri, Milano, 1982.



*Prezzi internazionali delle materie prime (indice Confindustria: variazioni % annue).
Fonte: Confindustria (da ISCO, Quaderni analitici. Prezzi interni ed internazionali – vari numeri).
* Petrolio incluso.*

Ad aumentare gli effetti della crisi ha contribuito la debolezza del sistema industriale italiano e le manovre di politica economica tentate in questi anni. In questo periodo sono stati adottati provvedimenti di stabilizzazione che si sono rivelati, però, insufficienti a controllare l'aumento dell'inflazione; inoltre, per rispondere alla crisi si è cercato di contenere l'utilizzo dei prodotti petroliferi, facendo entrare in crisi l'industria automobilistica e i settori collegati.

Nell'immagine sottostante sono riportati, invece, i tassi di variazione percentuale annui del prodotto nazionale di alcuni Paesi tra il 1971 ed il 1980.

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<i>paesi capitalisti</i>										
Francia	5,3	5,8	5,4	2,3	0,1	5,2	3,2	3,4	3,7	1,2
Germania occidentale	3,3	3,6	4,9	0,4	-2,5	5,7	2,6	3,2	4,6	1,8
Giappone	7,4	9,1	9,8	-1,3	2,5	6,0	5,4	6,0	5,9	4,2
Italia	1,6	3,1	6,9	4,2	-3,5	5,9	1,9	2,7	4,9	4,0
Regno Unito	2,7	1,3	7,3	-1,3	-2,1	3,1	1,2	2,4	1,3	-1,8
Stati Uniti	3,0	5,7	5,5	-1,4	-1,3	6,0	4,9	4,4	3,2	-0,2
<i>paesi socialisti</i>										
Bulgaria	7,0	8,0	8,0	7,1	8,8	6,5	6,3	5,6	6,6	5,7
Cecoslovacchia	5,1	6,0	5,3	5,9	6,2	4,1	4,2	4,1	3,1	3,0
Germania orientale	4,5	5,7	5,5	6,4	4,9	3,6	5,2	3,6	3,8	4,2
Polonia	8,1	10,2	11,6	10,4	9,0	6,8	5,0	3,0	-2,3	-4,0
Romania	12,8	10,0	10,8	12,3	10,3	10,5	9,0	7,4	6,2	2,5
Ungheria	6,3	5,1	7,3	6,9	5,4	3,0	8,0	4,2	1,8	-0,8
URSS	5,6	3,9	9,0	5,4	4,5	5,9	4,5	5,1	2,5	3,8

Fonti: per i paesi capitalisti: Federal Reserve Bank of St. Louis, *Rates of Change in Economic Data for Ten Industrial Countries* (1958-77), St. Louis, 1978 e Banca d'Italia, *Relazione annuale* (1978) (1979) (1980), p. 4 (fonte ISTAT); per i paesi socialisti: ONU-ECE, *Economic Survey of Europe, Ginevra* (varie annate).

¹ Prodotto nazionale lordo a prezzi costanti per i paesi capitalisti (per Italia e Regno Unito prodotto interno lordo). Prodotto materiale netto per i paesi socialisti. I dati per i due gruppi di paesi non sono confrontabili.

1.3. *“L’ombra dell’inflazione sull’economia italiana”.*

Mentre i dibattiti politici si concentrano sull’imminente e storico referendum, l’economia italiana continua la sua crisi, aggravata ancor di più dal fenomeno dell’inflazione che da “strisciante” è diventata “galoppante”. Il governo ha cercato di controllare l’inflazione e il conseguente deprezzamento della lira (la Banca d’Italia ha indicato un tasso di svalutazione della moneta del 16%, rispetto al 9 febbraio 1973)¹².

L’effetto degli avvenimenti visti nei due paragrafi precedenti sull’economia italiana è stato ampliato dalla debolezza strutturale del sistema industriale ed economico. Per contrastare questo periodo negativo, tra gennaio del 1973 e maggio 1974 sono stati adottati diversi provvedimenti: istituzione del doppio mercato dei cambi (abbandonato nel marzo 1974); fluttuazione della lira (si è alimentata l’inflazione con l’aumento dei prezzi delle importazioni); per tutto il 1974 si ha una contrazione creditizia per contrastare l’inflazione; inoltre, in ritardo e con l’economia già in recessione, vengono emanate misure fiscali restrittive¹³.

Nella situazione economica dell’Italia e di quella internazionale le misure adottate non chiariscono come superare le difficoltà. Gli squilibri strutturali italiani non si possono correggere soltanto con il contenimento della propensione ai consumi, ma si dovrebbe

¹² Cfr. De Rosa G. *L’ombra dell’inflazione sull’economia italiana*, Civiltà Cattolica, 1974, pp 384-385.

¹³ Cfr. Valli V. *L’economia e la politica economica italiana dal 1945 ad oggi*, Etas Libri, Milano, 1982.

incrementare l'offerta indirizzando il risparmio verso impieghi maggiormente produttivi.¹⁴

La spesa per consumi delle famiglie italiane nel 1974 è stata superiore a quella del 1973 e con l'aumento dei prezzi i consumi reali sono stati superiori del 2,5% confronto al 5,8% dell'anno precedente, la propensione media al consumo, essendo diminuito il reddito disponibile, è risultata inferiore a quella del 1973. Durante il 1974, inoltre, si è verificata la contrazione del consumo dei beni non durevoli e dei servizi, determinata dall'aumento dei prezzi al consumo (9,5% nel primo semestre e del 12% nel secondo); invece, nella seconda metà dell'anno, si è avuta la caduta degli acquisti di beni durevoli, determinata dalla flessione nelle aspettative dei rialzi nei prezzi al consumo.¹⁵

I Paesi occidentali, come abbiamo visto, per la prima volta si sono trovati con le fonti di energia tali da non soddisfare il fabbisogno industriale e ciò ha contribuito, oltre che all'instabilità economica, anche a quella politica, facendo entrare in crisi anche la coalizione di centro-sinistra. Nell'estate del 1974 si verifica l'inizio della fase economica che caratterizza il periodo: la stagflazione. La recessione è stata alimentata anche dalle scelte di politica monetaria, scelte restrittive, adottate per far fronte agli effetti dello shock petrolifero, ed ha aggravato la situazione occupazionale e come già detto si è verificata anche una crescita dei prezzi delle materie prime. Durante il 1974 il deficit della bilancia dei pagamenti ha superato i 3580 miliardi, nello stesso anno viene istituita la Consob. Il momento negativo maggiore si è manifestato nel 1975, quando per la prima volta dalla fine del secondo

¹⁴ Cfr. F. Masera, "Fattori operanti sull'economia italiana nel biennio 1973-1974", *Moneta e Credito*, 1975, pp 145-146.

¹⁵ Fonte: relazione annuale Banca d'Italia 1974.

conflitto mondiale il Pil ha avuto una crescita reale negativa (-2,7%). Oltre al Pil anche l'indice della produzione industriale ha avuto un risultato negativo (-9,2%); sono crollate anche le importazioni e gli investimenti, mentre le esportazioni sono cresciute dell' 1,4% rispetto all'anno precedente. Dal punto di vista politico il 1975 è stato l'anno in cui hanno potuto votare anche i giovani tra i 18 e i 20 anni d'età e alle elezioni amministrative del 15 giugno si è verificata la netta crescita dei consensi del Pci e lo spostamento dell'elettorato verso sinistra, tanto da poter ritenere possibile il sorpasso nei confronti della Dc alle successive elezioni politiche. Alle elezioni politiche del 20 giugno 1976 la Dc ha ottenuto il 38,7% dei consensi a fronte del 34,4% del Pci, scongiurando così lo storico sorpasso. Nel 1976, a livello mondiale, è iniziata una forte ripresa della produzione e del commercio e tra i maggiori beneficiari c'è stata l'economia italiana, che ha registrato una crescita reale del Pil del 5,9% e l'aumento della produzione industriale del 12%. Questi dati positivi per l'economia sono affiancati però dalla crescente spesa pubblica, soprattutto dopo le riforme del welfare riguardanti la sanità e le politiche abitative, e quindi dall'inizio dell'accumulazione del debito pubblico¹⁶.

¹⁶ Cfr. Pecorari P. L'Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento (1861-2000), Cedam, 2015.

1.4. *“Crescita del debito pubblico”*

La crisi che ha colpito l'economia italiana è stata affrontata anche con l'intervento dello Stato, che ha sostenuto le imprese in difficoltà e i redditi delle famiglie. Nel 1969, con l'espansione delle politiche di welfare, sono state introdotte le pensioni sociali, i cui beneficiari sono state le persone con oltre 65 anni di età e prive di reddito; inoltre, il sistema pensionistico è stato riformato introducendo la possibilità di uscire dal mercato del lavoro per i dipendenti pubblici dopo “soli” quindici anni di servizio effettivo. Nel 1978 è stato istituito il Servizio sanitario nazionale per assicurare le prestazioni mediche ed ospedaliere a tutti i cittadini. Con questi interventi e con le numerose opere pubbliche, le numerose assunzioni nel settore pubblico e con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario nel 1970 la spesa dello Stato ha avuto un forte aumento.¹⁷

Il bilancio pubblico, in questi anni, pare senza vincoli; durante gli anni '60 la spesa pubblica è rimasta bloccata intorno al 33% del Pil, nel 1975 supera il 41%. Gli otto punti percentuali di crescita possono essere suddivisi in: 2,5 punti circa per le erogazioni per previdenza e assistenza, 1 punto alla sanità, 0,5 punti per il costo dei dipendenti pubblici, 2 punti, infine, sono destinati al pagamento degli interessi. I maggiori cambiamenti, come già anticipato, si sono registrati nell'ambito pensionistico-previdenziale e nell'assistenza sanitaria. Nell'ambito pensionistico-previdenziale, oltre all'introduzione della pensione sociale e delle baby pensioni, c'è stata la trasformazione del meccanismo di liquidazione delle pensioni, dal sistema contributivo si

¹⁷ Cfr. De Simone E. Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica, Franco Angeli, Milano, 2014.

è passati al sistema retributivo; le pensioni sono state indicizzate ai prezzi al consumo ed è stata introdotta la cassa integrazione guadagni straordinaria e l'istituto del prepensionamento nei casi di crisi settoriali o aziendali. Il debito del settore pubblico, alimentato da disavanzi primari crescenti ed annuali tende ad espandersi velocemente ed il disavanzo totale, che comprende anche le quote degli interessi pagati, cresce all' 11,6% del Pil nel 1975, anno in cui il debito pubblico supera il 57% del Pil, evidenziando una crescita di quasi 20 punti percentuali in soli 5 anni. Nell'economia pubblica italiana si è instaurato il meccanismo debito-disavanzo-debito.¹⁸

¹⁸ Cfr. Rossi S. La politica economica italiana 1968-2000, Editori Laterza, Bari, 2000.

Nelle tabelle, espresso in milioni di euro, è rappresentato il debito pubblico italiano dal 1861 al 2000.

Anno	Debito	Var. %	Anno	Debito	Var. %	Anno	Debito	Var. %	Anno	Debito	Var. %
1861	1,7	-	1896	7,8	2,6	1931	71,9	-13,5	1966	7.837	27,6
1862	1,8	5,9	1897	7,9	1,3	1932	55,3	-23,1	1967	8.588	9,6
1863	2,1	16,7	1898	8,0	1,3	1933	56,5	2,2	1968	10.025	16,7
1864	2,6	23,8	1899	8,0	0,0	1934	59,4	5,1	1969	11.284	12,6
1865	3,0	15,4	1900	8,0	0,0	1935	60,0	1,0	1970	13.087	16,0
1866	3,4	13,3	1901	7,9	-1,3	1936	65,2	8,7	1971	16.146	23,4
1867	4,0	17,6	1902	7,9	0,0	1937	68,6	5,2	1972	20.108	24,5
1868	4,2	5,0	1903	7,9	0,0	1938	73,4	7,0	1973	25.780	28,2
1869	4,3	2,4	1904	8,0	1,3	1939	79,4	8,2	1974	32.404	25,7
1870	4,7	9,3	1905	8,1	1,3	1940	96,7	21,8	1975	41.899	29,3
1871	4,9	4,3	1906	8,1	0,0	1941	137,2	41,9	1976	52.318	24,9
1872	5,0	2,0	1907	8,2	1,2	1942	190,5	38,8	1977	62.460	19,4
1873	5,1	2,0	1908	8,4	2,4	1943	257,3	35,1	1978	79.092	26,6
1874	4,8	-5,9	1909	8,5	1,2	1944	391,7	52,2	1979	94.801	19,9
1875	4,8	0,0	1910	8,7	2,4	1945	566,7	44,7	1980	114.066	20,3
1876	5,5	14,6	1911	8,8	1,1	1946	743,7	31,2	1981	142.427	24,9
1877	5,6	1,8	1912	9,1	3,4	1947	914,8	23,0	1982	181.568	27,5

Anno	Debito	Var. %	Anno	Debito	Var. %	Anno	Debito	Var. %	Anno	Debito	Var. %
1878	5,6	0,0	1913	9,4	3,3	1948	1.214	32,8	1983	232.386	28,0
1879	5,6	0,0	1914	10,0	6,4	1949	1.422	17,1	1984	286.744	23,4
1880	5,5	-1,8	1915	12,6	26,0	1950	1.582	11,2	1985	347.593	21,2
1881	6,1	10,9	1916	15,9	26,2	1951	1.864	17,9	1986	404.336	16,3
1882	6,6	8,2	1917	26,6	67,3	1952	2.137	14,6	1987	463.083	14,5
1883	6,5	-1,5	1918	36,2	36,1	1953	2.423	13,4	1988	524.528	13,3
1884	6,5	0,0	1919	56,4	55,8	1954	2.710	11,9	1989	591.619	12,8
1885	6,4	-1,5	1920	90,9	61,2	1955	2.978	9,9	1990	667.848	12,9
1886	6,6	3,1	1921	91,4	0,6	1956	3.147	5,7	1991	755.011	13,1
1887	6,5	-1,5	1922	90,9	-0,5	1957	3.311	5,2	1992	849.921	12,6
1888	6,8	4,6	1923	98,9	8,8	1958	3.543	7,0	1993	959.714	12,9
1889	7,0	2,9	1924	103,0	4,1	1959	3.893	9,9	1994	1.069.415	11,4
1890	7,0	0,0	1925	92,9	-9,8	1960	4.032	3,6	1995	1.151.489	7,7
1891	7,2	2,9	1926	84,9	-8,6	1961	4.283	6,2	1996	1.213.508	5,4
1892	7,3	1,4	1927	84,4	-0,6	1962	4.643	8,4	1997	1.238.170	2,0
1893	7,3	0,0	1928	82,8	-1,9	1963	4.990	7,5	1998	1.254.386	1,3
1894	7,6	4,1	1929	83,0	0,2	1964	5.469	9,6	1999	1.282.062	2,2
1895	7,6	0,0	1930	83,1	0,1	1965	6.140	12,3	2000	1.300.341	1,4

* Si utilizza la definizione prevista dal protocollo allegato al trattato di Maastricht, integrata dal regolamento (CE) n. 3605/93.

Fonte: Pecorari P. *L'Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento (1861-2000)*, Cedam, 2015.

Capitolo II

“Governo Rumor IV, tra austerità e clientelismo”

2.1. “Democrazia Cristiana, tra divisioni interne e centrosinistra”.

Nei primi anni '60 i cambiamenti nella Chiesa Cattolica e all'interno della società allontanarono lo spettro di un ritorno al potere della destra autoritaria; nella Democrazia Cristiana si sviluppò un vasto dibattito sulla possibilità di procedere sul piano delle riforme istituzionali prendendo in considerazione l'adozione di un modello semipresidenziale come quello adottato in Francia nel 1958.

Dal punto di vista della politica estera, con l'alleanza ormai organica tra cattolici e socialisti, ci fu una saldatura della posizione atlantica dell'Italia, con orizzonti europeisti e pacifisti in sintonia con gli orientamenti maturati negli anni dalla Santa Sede.

La formazione del primo governo di centro-sinistra fu considerata storica, realizzando il progetto politico pensato a partire già dal 1953, ma soprattutto le aspettative che si riponevano in esso furono molteplici, tra cui il superamento del divario tra il Nord ed il Sud del Paese.

Il primo governo di questa nuova alleanza fu guidato da Moro, ma contemporaneamente all'interno della Democrazia Cristiana iniziarono ad esserci delle divisioni sulle modalità di attuazione delle politiche proposte dal governo, nonostante un unanime consenso verso la nuova formula di governo. I dorotei invitarono tutte le correnti del partito ad entrare in una gestione unitaria, come già successo in precedenza, ma

tale proposta non fu accolta dalle componenti di sinistra del partito. Nuovo segretario del partito fu eletto Mariano Rumor e vice Forlani, che subentrò a Moro, ormai interlocutore privilegiato della sinistra all'interno della DC.

L'opposizione tra Moro e Fanfani continuò anche per le questioni di politica internazionale, sia sulla questione dell'alleanza atlantica, dove si confermò la fedeltà ma sulla base di una partnership, sia sulla prospettiva di una maggiore integrazione istituzionale europea, dove Moro, anche qui, si distinse: riprese una proposta già emersa negli anni '50 sull'elezione diretta dei rappresentanti al Parlamento Europeo.

In questa fase Moro si trovò in sintonia con Nenni e con le preoccupazioni di papa Paolo VI.

L'azione di governo dello Statista sin dall'inizio ebbe vita difficile, quando già alla sua costituzione ci fu una scissione interna al PSI, dove i dissidenti fondarono il PSIUP e contemporaneamente il titolare del Ministero del Tesoro, Colombo e il Governatore della Banca d'Italia, Carli tracciarono un quadro allarmante sulla situazione economica ed ipotizzarono scelte difficilmente condivisibili dai sindacati.

I contrasti tra Fanfani e Moro proseguirono e si inserirono in un contesto di divisioni e dibattito generale all'interno del partito; in questo periodo iniziò ad esserci una certa delusione verso il centro-sinistra anche se l'esperienza in tale governo fosse iniziata da poco, la Democrazia Cristiana però trovò non poche difficoltà nel farla accettare al suo elettorato. Superate queste problematiche tra partito ed elettorato emersero tutti i limiti dell'alleanza tra cattolici e socialisti che non sembrò capace di indebolire i comunisti ed iniziare la stagione riformatrice che si auspicava all'inizio. Sulla stessa posizione si ritrovarono sia Fanfani che la componente di sinistra, che accusava i dorotei di ridurre la politica a semplice mediazione di interessi.

L'esplosione della contestazione sessantottina sviluppò posizioni antistituzionali e antiautoritarie, al Partito Comunista fu tolto il monopolio di partito di opposizione e nella Democrazia Cristiana, invece, fece emergere il contrasto tra l'essere un partito cattolico e l'essere un partito di governo e quindi di potere. Tali vicende si inserirono nel dibattito post-concilio e nel dissenso che si registrava tra i cattolici. Anche se contestato e con divisioni interne, la Democrazia Cristiana nelle elezioni politiche del '68 ottenne dei risultati da ritenere positivi, il 39,1%, recuperando lievemente sulla sconfitta delle precedenti consultazioni elettorali del '63.

Il clima di contestazione e di conflittualità sociale non permetteva di mantenere il Partito Comunista ancora all'opposizione, così come voluto a livello internazionale e all'interno della Democrazia Cristiana iniziarono gli anni più difficili: la crisi del centro-sinistra privava il partito di prospettiva politica, mancando delle alternative; il rapporto con il suo storico punto di riferimento, la Chiesa, si iniziò ad indebolire e all'interno del partito la componente dorotea attaccò il governo, valutando la vittoria delle elezioni come merito del partito ed una sconfitta del governo di Moro e Nenni, premiando il recupero elettorale della segreteria Rumor.

Della maggioranza del partito, ormai, Moro non ne faceva più parte, così la candidatura alla Presidenza del Consiglio di Mariano Rumor risultò indebolita, ma la soluzione fu trovata con il sostegno assicurato dalla componente di Fanfani ai dorotei: l'alleanza tra le due "correnti" contro Moro, nascosta sin dal 1964, divenne esplicita e permise a Rumor di formare un nuovo governo di centro-sinistra, ne faceva parte anche la sinistra del partito, ma non Moro; altro esponente principale che non prese parte fu Andreotti, anche se da poco avesse aderito alla

corrente dorotea, veniva accusato di essere troppo di destra. Chiusa la crisi di governo, come segretario del partito fu scelto Piccoli.

A fine giugno del '69, in un clima teso, a Roma, ci fu il congresso anticipato in cui la proposta più discussa risultò quella di De Mita: rilanciò la proposta di un patto costituzionale per arrivare non all'accordo tra PCI e DC ma alla realizzazione delle condizioni che rendessero praticabile l'alternativa tra i due partiti.

All'indomani del congresso in cui fu riconfermato Piccoli come segretario, all'interno del PSI vi fu scissione e così il centro-sinistra tradizionale divenne impraticabile; divisioni sulle scelte, ancora una volta, si registrarono anche all'interno della DC, Rumor che formò un nuovo governo, ma monocoloro e con il ritorno di Moro in primo piano, assunse l'incarico di ministro degli Esteri.

Nell'autunno '69 continuarono le divisioni interne ai dorotei: Rumor e Piccoli scelsero di sciogliere la corrente, Andreotti e Colombo, invece, avvicinarono le loro posizioni. Quello doroteo fu il gruppo maggioritario all'interno del partito sin dal 1959, gruppo che aveva dato la sua impronta al centro-sinistra, rappresentando le istanze dei settori moderati del mondo cattolico ed economico.

Il 12 dicembre 1969, con la strage di piazza Fontana a Milano, iniziò il nuovo corso della politica italiana: l'esigenza di una direzione politica chiara e di un governo stabile non fu più rinviabile.

Rumor riprese l'idea del centro-sinistra organico, cercando di coinvolgere i due partiti socialisti, ma si trovò ben presto un nuovo ostacolo sulla sua strada: la problematica del divorzio, con la prospettiva di un referendum.

Alle elezioni del '72 la Democrazia Cristiana perse solo lo 0,4% rispetto alle precedenti, risultato che fu ritenuto positivo ed inaspettato dopo anni di crisi e di logoramento del centro-sinistra. Dopo il XII congresso

del partito, tenutosi a Roma, Fanfani divenne segretario mentre Rumor formò il suo quarto governo.¹⁹

Il governo Rumor IV, in carica dall'8 luglio 1973 al 2 marzo 1974, dimissionario, fu formato da DC, PSI, PSDI e PRI e fu il ventinovesimo della Repubblica Italiana ed il secondo della VI legislatura. Nacque con il preciso obiettivo di frenare l'ascesa dei prezzi e di attuare alcune riforme fondamentali.

¹⁹ Cfr. A. Giovagnoli, *Il partito italiano, la Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1996.

2.2 “Riforma tributaria, introduzione dell’IRPEF”.

La discussione sulla politica tributaria, in questi anni, fu in primo piano con i cittadini, da una parte, che si organizzarono nelle associazioni e nei sindacati e il governo, dall’altra, che cercò di dare risposte al bisogno di finanziamento della spesa pubblica, ancora molto alta e caratterizzata da un’impronta espansiva.

Nel corso degli anni ’60 e fino all’emanazione della legge delega del 1971, fondamentalmente, l’economia italiana fu inserita in un contesto di stabilità economica, sia di relazioni economiche che di relazioni finanziarie internazionali; presentava un saggio di crescita del reddito positivo e non troppo variabile, con un tasso di inflazione moderato e un livello di spesa pubblica di poco superiore a quello della media dei paesi OCSE ed inferiore di quello medio della CEE.

Negli anni ’70, invece, quando la riforma tributaria entrò in vigore, il quadro economico finanziario mutò: la situazione economica e finanziaria internazionale divenne instabile, il tasso d’inflazione elevato ed il tasso di crescita del PIL più basso ed irregolare, la spesa pubblica crescente ed il bilancio pubblico corrente in disavanzo.²⁰

Dopo anni di studi, nel 1971, come già anticipato, si giunse all’emanazione di una legge che fissò i punti fondamentali della riforma e i criteri per realizzarla, demandando all’amministrazione del ministero delle Finanze la stesura dei singoli provvedimenti nella forma dei decreti delegati. In particolare, la l. 9 ottobre 1971, n.825, delega il governo ad emanare le disposizioni occorrenti per attuare le riforme

²⁰ Cfr. A. Pedone, La riforma tributaria italiana del 1973-74: un successo parziale con molti problemi, *Moneta e Credito*, 1984, pp 371-394

“secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività” con i seguenti obiettivi:

1. Una più perequata distribuzione dell'onere tributario;
2. Una semplificazione del sistema tributario in modo da consentire al contribuente di rendersi conto dell'entità e dell'incidenza del prelievo fiscale e al governo di poter utilizzare un ben congegnato ed elastico sistema impositivo a fini di politica economica;
3. Una maggiore efficienza dell'amministrazione finanziaria;
4. L'eliminazione progressiva degli ostacoli di ordine fiscale che si frappongono alla piena attuazione degli obiettivi della Comunità europea, con la corrispondente armonizzazione delle varie forme d'imposizione interna alle direttive di base comunitarie.

In attuazione della legge delega, il governo preparò il testo dei singoli decreti delegati, sentito il parere di una commissione parlamentare, composta da quindici deputati e quindici senatori, nominati dai presidenti delle rispettive assemblee.²¹

²¹ Cfr. F. Gallo, Enciclopedia Italiana, IV appendice, 1981.

Nella tabella sottostante si può osservare il livello in percentuale di PIL e variazione del livello delle spese e delle entrate delle pubbliche amministrazioni.

LIVELLO (IN % DEL PIL) E VARIAZIONE DEL LIVELLO DELLE SPESE
E DELLE ENTRATE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

	Livello (in % del PIL) negli anni considerati			Variazione del livello tra gli anni considerati		
	1960	1974	1982	(1982-60)	(1974-60)	(1982-74)
Spesa pubblica totale						
Italia	30,1	37,9	53,7	23,6	7,8	15,8
CEE	32,2	42,5	51,1	18,9	10,3	8,6
OCSE	28,2	35,2	42,4	14,2	7,0	7,2
Spesa pubblica corrente						
Italia	26,2	34,4	48,5	22,3	8,2	14,1
CEE	28,6	37,7	47,2	18,6	9,1	9,5
OCSE	25,3	31,6	39,2	13,9	6,3	7,6
Entrate pubbliche correnti						
Italia	28,8	30,6	41,5	12,7	1,8	10,9
CEE	32,1	39,9	45,3	13,2	7,8	5,4
OCSE	28,0	33,7	37,2	9,2	5,7	3,5
Saldo corrente						
Italia	2,6	- 3,8	- 7,0	- 9,6	- 6,4	- 3,2
CEE	3,5	2,2	- 1,9	- 5,4	- 1,3	- 4,1
OCSE	2,7	2,1	- 2,0	- 4,7	- 0,6	- 4,1

Fonte: Elaborazioni su dati OECD, *Historical Statistics, 1960-1982* (Paris, 1984).

Dalla tabella si evince che l'esplosione della spesa pubblica coincide con l'attuazione della riforma tributaria, a tale aumento di spesa fece fronte un aumento, anche se non capace di assorbire le uscite, di entrate tributarie.

L'aumento di entrate tributarie, successivo alla riforma del 1973-74, venne considerato insufficiente per l'eccessivo aumento di spesa e fu inaspettato il livello che raggiunse il gettito tributario, in quanto nelle previsioni pre-riforma si ci aspettava una riduzione delle entrate e quindi un crollo del gettito; ciò non si verificò sia per la diversa evoluzione economica che ci fu visto l'aumento dell'inflazione, sia per le modalità di riscossione delle imposte via via adottate.

Con il DPR 29 settembre 1973, n.597, fu istituita l'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), entrata in vigore dall'1 gennaio 1974; imposta diretta, personale, progressiva e generale.

Come scritto all'articolo 1 del Decreto, il *“presupposto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è il possesso dei redditi, in denaro o in natura, continuativi od occasionali, provenienti da qualsiasi fonte”*.

L'art.2, invece, specifica quali sono i soggetti passivi dell'imposta:

“Soggetti passivi dell'imposta sono le persone fisiche, residenti e non residenti nel territorio dello Stato, ad eccezione di quelle i cui redditi sono imputati ad altri ai sensi dell'art. 4.

Si considerano residenti, oltre alle persone iscritte nelle anagrafi della popolazione residente, coloro che hanno nel territorio dello Stato la sede principale dei loro affari ed interessi o vi dimorano per più di sei mesi dell'anno, nonché i cittadini residenti all'estero per ragioni di servizio nell'interesse dello Stato o di enti pubblici.

I non residenti sono soggetti limitatamente ai redditi prodotti nel territorio dello Stato”.

La tabella evidenzia le aliquote per ogni scaglione di reddito:

Reddito				Aliquota
(scaglione in milioni di lire)				
Fino a	2			10
Oltre	2	fino a	3	13
Oltre	3	fino a	4	16
Oltre	4	fino a	5	19
Oltre	5	fino a	6	22
Oltre	6	fino a	7	25
Oltre	7	fino a	8	27
Oltre	8	fino a	9	29
Oltre	9	fino a	10	31
Oltre	10	fino a	12	32
Oltre	12	fino a	14	33
Oltre	14	fino a	16	34
Oltre	16	fino a	18	35
Oltre	18	fino a	20	36
Oltre	20	fino a	25	38
Oltre	25	fino a	30	40
Oltre	30	fino a	40	42
Oltre	40	fino a	50	44
Oltre	50	fino a	60	46
Oltre	60	fino a	80	48
Oltre	80	fino a	100	50
Oltre	100	fino a	125	52
Oltre	125	fino a	150	54
Oltre	150	fino a	175	56
Oltre	175	fino a	200	58
Oltre	200	fino a	250	60
Oltre	250	fino a	300	62
Oltre	300	fino a	350	64
Oltre	350	fino a	400	66
Oltre	400	fino a	450	68
Oltre	450	fino a	500	70
Oltre	500			72

L'IRPEF assunse sin da subito una posizione dominante nell'ambito delle entrate tributarie statali e diventò la forma di prelievo fiscale maggioritaria nel sistema tributario italiano.

La sua applicazione, però, risultò distorta e difforme nei confronti dei diversi tipi di reddito contrariamente a quanto previsto nello schema di riforma. Nacque come un'imposta generale sul reddito complessivo, ma assunse le caratteristiche di un'imposta speciale su alcuni redditi, soprattutto i redditi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo soggetti a ritenuta alla fonte, le pensioni e i dividendi azionari.²²

²² Cfr. A. Pedone, La riforma tributaria italiana del 1973-74: un successo parziale con molti problemi, *Moneta e Credito*, 1984, pp 371-394.

2.3. *“Risposte alla crisi energetica ed economica”*.

Il governo Rumor IV, appena insediatosi, decretò il blocco dei prezzi fino al 31 ottobre 1973, così da riuscirne a bloccare la crescita durante i mesi estivi ed i primi dell'autunno.

Successivamente al 31 ottobre la lotta all'inflazione non portò nuovi successi, non per errori governativi, ma per l'aumento generalizzato dei prezzi delle materie prime dovuto all'aggravarsi della crisi energetica e alla conseguenziale crescita del prezzo del petrolio imposto dall'OPEC. Alla fine di ottobre il deficit della bilancia commerciale fu pari a 2549 miliardi di lire, poiché le importazioni ebbero una crescita, nel periodo gennaio-ottobre, del 41,4% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre le esportazioni crebbero soltanto del 17%, sempre nello stesso periodo considerato.

I propositi governativi di inizio mandato furono quelli di non superare per il 1974 i 7400 miliardi di lire di disavanzo, limite oltre il quale l'inflazione sarebbe diventata galoppante.²³

A novembre del 1973, il governo varò un decreto contenente politiche di austerità, dove impose, oltre che i rincari per i carburanti e per il gasolio da riscaldamento, un taglio dei consumi:

riduzione dell'illuminazione pubblica; riduzione degli orari dei negozi; chiusura anticipata per cinema, bar e ristoranti; sospensione alle 23 dei programmi televisivi.

Il 2 dicembre fu una giornata storica, arrivò la prima domenica di blocco della circolazione delle auto private e di tutti i veicoli a motore non

²³ Cfr. G. De Rosa, *Un'inutile crisi di governo: da Rumor a Rumor*, Civiltà Cattolica, 1974, pp 69-82.

autorizzati, blocco che permise di risparmiare circa 50 milioni di litri di carburante.

Le “domeniche a piedi”, il rincaro dei carburanti e l’abbassamento del limite massimo di velocità a 120 km/h in autostrada furono le risposte alla crisi dei carburanti, risposte che portarono ad una situazione di crisi del settore automobilistico: le immatricolazioni delle automobili si ridussero di circa 400.000 unità tra il 1973 e il 1975.²⁴

Intanto, sulla scia della crisi economica, si logorò anche l’unità del governo, dove emersero le posizioni contrastanti del PRI, esposte dall’On. La Malfa, ministro del Tesoro, e le posizioni del PSI, evidenziate dagli Onn. Giolitti e Bertoldi, sulle politiche da adottare per contrastare la crisi. Per ricomporre il dissenso furono necessari due vertici di maggioranza, il primo a dicembre e il secondo a febbraio, conclusi entrambi con un documento approvato all’unanimità, che solo all’apparenza riusciva a conciliare le due posizioni contrastanti.

In una dichiarazione dell’11 dicembre 1973 il ministro La Malfa esternò la linea da seguire:

“In una situazione che dopo il sopravvenire del problema energetico è diventato ancora più grave, con contemporaneo accentuarsi di spinte inflazionistiche e di pericoli deflazionistici o recessivi, il fermo della spesa corrente, sia dello Stato sia degli enti locali, sia di ogni altro ente pubblico, è condizione per creare spazio ad una politica di investimenti produttivi e sociali. Questo è il vero punto di scelte che si pone alle forze politiche”.

L’On. Di Martino, invece, esponente del PSI, parlò di necessità di attuare una politica espansiva, di lotta all’imboscamento del carburante, di attuazione di un piano petrolifero e di realizzazione delle riforme,

²⁴ Cfr. A. Silvuni, 40 anni fa la crisi petrolifera e le domeniche a piedi, ANSA.

perché sono esse che *“costituiscono il mezzo per combattere la crisi economica”*. Si trattò di due proposte differenti, una basata sul contenimento dei consumi, con il rischio però di una deflazione, e l'altra basata su una politica espansiva, il cui rischio sarebbe stato un continuo aumento dell'inflazione. Nel documento conclusivo del vertice di maggioranza dell'11 dicembre si affermò che per *“collocare ogni azione di intervento pubblico in un quadro di compatibilità che non accresca le spinte inflazionistiche”* era necessaria una *“rigorosa politica finanziaria guidata dall'esigenza inderogabile di non accrescere in alcun modo la spesa corrente per destinare le risorse finanziarie disponibili ad investimenti produttivi e sociali”*.

Dopo il vertice dell'11 dicembre la situazione non migliorò, i prezzi continuarono a salire e le riforme non si fecero.²⁵

²⁵ Cfr. G. De Rosa, *Un'inutile crisi di governo: da Rumor a Rumor*, Civiltà Cattolica, 1974, pp 69-82.

2.4. “Riforma pensionistica, decreto Baby Pensioni”.

Il 1973 fu l’anno dello Yom Kippur, del Watergate, della crisi petrolifera e dell’austerità, come visto anche in precedenza, dove lo stesso Rumor, con decreto del 2 dicembre 1973, per contrastare la carenza di energia impose lo stop delle automobili la domenica e la tv spenta.²⁶

Il 29 dicembre il governo guidato da Mariano Rumor inaugurò con il DPR 1092 “*Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato*” la controversa stagione delle baby pensioni. Il testo prevedeva la possibilità di andare in pensione ai dipendenti pubblici con le seguenti caratteristiche:

1. 14 anni, 6 mesi, 1 giorno per le donne sposate con figli,
2. 20 anni per gli altri dipendenti statali,
3. 25 anni per i dipendenti degli enti-locali.

In totale, secondo i calcoli della Confartigianato, quasi 400.000 persone beneficiarono di tale provvedimento, di cui quasi 100.000 avevano età compresa tra i 30 e i 40 anni d’età.

All’art. 1 del decreto vennero elencati i soggetti del diritto:

“I dipendenti statali, all’atto della cessazione dal servizio, hanno diritto al trattamento di quiescenza a carico del bilancio dello Stato, secondo le norme del presente testo unico.

Sono dipendenti statali, agli effetti del presente testo unico, gli impiegati civili e gli operai dello Stato nonché i magistrati ordinari, amministrativi e della giustizia militare, gli avvocati e i

²⁶ Cfr. M. Lo Conte, Pensioni, compie 40 anni il decreto che fece nascere le baby pensioni (e che ci costa ancora oggi lo 0,4% di PIL, Il Sole 24 Ore, 27 dicembre 2013.

procuratori dello Stato, gli insegnanti delle scuole e degli istituti di istruzione statali e i militari delle Forze armate e dei Corpi di polizia.

Ove non sia diversamente previsto, le disposizioni concernenti i dipendenti civili si applicano anche al personale non di ruolo.

L'art. 2 invece elenca le categorie a cui:

“Il trattamento di quiescenza previsto dal presente testo unico non spetta:

a) agli impiegati e agli operai iscritti, ai fini di quiescenza, a casse o fondi speciali; per essi continuano ad applicarsi le norme dei relativi ordinamenti, fatta eccezione per il personale dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, per il quale si applicano le disposizioni contenute nella terza e nella quarta parte del presente testo unico;

b) al personale civile non di ruolo assunto temporaneamente per periodi inferiori a un anno e al personale supplente delle scuole di istruzione primaria e secondaria e degli istituti professionali e di istruzione artistica; detti dipendenti sono iscritti, ai fini di quiescenza, all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti;

c) ai dipendenti civili non di ruolo che, ai sensi delle norme anteriori all'entrata in vigore del presente testo unico, abbiano optato per l'iscrizione alla suddetta assicurazione generale.

Nei casi in cui gli ordinamenti pensionistici di casse o fondi speciali rinviano alle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti statali, si intendono applicabili le disposizioni del presente testo unico”.

Per il calcolo di una baby pensione si ipotizza un lavoratore che abbia versato dei contributi previdenziali con una aliquota contributiva pensionistica di finanziamento pari al 33% del reddito per 20 anni. Con il metodo di calcolo retributivo la pensione di vecchiaia sarà pari al $20 \text{ anni} \times 2\% = 40\%$ della media dei redditi degli ultimi anni secondo le regole vigenti. Un pensionato di 40 anni ha una aspettativa di vita di 45 anni quindi a fronte di una aliquota contributiva pensionistica di finanziamento del $33\% \times 20 \text{ anni}$ ossia al massimo il 660% di un reddito annuale medio, percepirà $40\% \times 45 \text{ anni} = 1800\%$ del reddito pari ad una aliquota contributiva pensionistica di computo del 90% ($1800\%/20$), ossia quasi tre volte i contributi versati nell'ipotesi di reddito costante (ipotesi quasi mai realizzata, quindi con costi aggiuntivi).

La differenza tra montante contributivo individuale maturato e la riserva matematica che sarà erogata negli anni si trasforma da debito pubblico implicito in debito pubblico esplicito determinando a carico di chi ha avuto altre promesse pensionistiche, una pari penalizzazione che potrà consistere o in un aumento dell'aliquota contributiva pensionistica di finanziamento o in un aumento dell'età per il pensionamento di vecchiaia. Per un baby pensionato che usufruisce di 30 anni in più di pensione, ci saranno 30 lavoratori che dovranno ritardare di un anno l'accesso alla [prestazione previdenziale](#) loro spettante.²⁷

Il presente decreto, nonostante fosse molto dispendioso per le casse dello Stato, fu emanato in un periodo di crisi economica e sociale, ma soprattutto alla vigilia delle elezioni amministrative del 1974, dove si sarebbe prospettata una sconfitta certa della Democrazia Cristiana e la possibilità di arrivare dietro al Partito Comunista, così si arrivò alla

²⁷ Fonte: sito Wikipedia, baby pensioni.

formulazione del provvedimento che permise di raccogliere la maggioranza dei voti nella primavera successiva. Rappresentò una decisione controversa da parte del governo, in quanto con precedenti decreti, di poche decine di giorni prima, si chiesero al popolo italiano duri sacrifici per contrastare il periodo di negatività in cui versava l'economia italiana e poter mettere così le basi per una nuova crescita. Il governò Rumor attuò, in questo caso, una politica di tipo clientelare, permettendo, come scritto da Elisabetta Rosaspina e da Gian Antonio Stella sulle pagine del Corriere della Sera, in due differenti articoli del 1994 e del 1997, a due signore di andare in pensione, rispettivamente, all'età di 29 e 32 anni ed ai lavoratori pubblici, andati in pensione tra i 35 e 39 anni di età, con una prospettiva di vita di 85 anni, di percepire la pensione per almeno il triplo degli anni di contributi versati. Secondo alcuni studi del 2012, il decreto delle Baby Pensioni ha inciso sulle casse dello Stato per circa 150 miliardi di euro da quando sono state istituite.

2.5. *“Lotte operaie 1968-73, sciopero generale del 27 febbraio 1974”.*

Le lotte operaie, che tra il 1968 e il 1973 animarono la società italiana, trovarono le loro origini all'interno delle fabbriche periferiche, sia geograficamente che per capacità produttiva, in cui le organizzazioni sindacali risultarono abbastanza deboli. La ristrutturazione industriale, che seguì la crisi del 1964-65, portò ad una maggiore meccanizzazione del processo produttivo e ad un aumento delle ore lavorative, ma, soprattutto, portò la diffusione del cottimo che ampliò le differenze tra i lavoratori all'interno degli stabilimenti.

Un esempio lo si ritrova alla Borletti di Milano, la cui commissione interna fu composta prevalentemente da operai maschi qualificati ed in fabbrica già dal 1945, contrariamente alla maggioranza degli operai presenti, donne giovani e poco qualificate.

La battaglia più dura e simbolo di queste prime lotte fu quella all'azienda tessile Marzotto, in Veneto. Qui, come in molte altre fabbriche, i ritmi di lavoro crebbero dopo l'introduzione dell'analisi tempi e metodi, i premi del cottimo divennero meno accessibili, i salari reali diminuirono e l'amministrazione minacciò 400 licenziamenti. Gli operai risposero al peggioramento delle proprie condizioni lavorative con azioni spontanee, così una notte dell'aprile 1968 irrupero negli uffici dove furono distrutti gli elenchi dei ritmi e il 19 aprile 1968 circa 4000 dimostranti, un'alta percentuale donna, marciò per le vie della città e giunse nella piazza principale, dove fu tirata giù la statua del fondatore della dinastia tessile, Gaetano Marzotto.

Il movimento studentesco abbandonò le aule universitarie iniziando a picchettare i cancelli delle fabbriche, perdendo il suo carattere libertario e spontaneo. Si cercò di porre le basi per un nuovo soggetto politico rivoluzionario che potesse togliere al PCI il consenso della classe operaia, nell'autunno nacque la Nuova Sinistra Italiana e successivamente videro la luce numerosi altri gruppi rivoluzionari, che nel loro insieme, costituirono la più numerosa forza di Nuova Sinistra a livello europeo. I quotidiani e i periodici che si svilupparono furono caratterizzati da analisi teoriche che giustificassero la correttezza politica di un gruppo piuttosto che di un altro. Velocemente, questi gruppi politici divennero una rappresentazione in piccolo dei principali partiti, adottandone l'organizzazione gerarchica.

Il miglior periodo di questi gruppetti fu tra il 1968 e il 1969, quando un importante numero di operai fu attratto dalle loro idee e i comitati di base, quasi sempre, scavalcarono i sindacati tradizionali.

Riprendendo quanto già detto nel primo capitolo, gli operai basarono le loro lotte sulla riduzione delle differenze salariali tra operai e impiegati o all'interno della stessa classe operaia; inoltre, i comitati di base chiesero ai lavoratori di non accettare lavori nocivi e pericolosi per la salute in cambio di un salario maggiore e di eliminare le differenze salariali esistenti per lo stesso lavoro, ma svolto in aree geografiche diverse del Paese.

Anche le modalità di organizzazione di uno sciopero cambiarono, così esso non venne più interrotto durante le trattative tra sindacati e direzione²⁸.

Il governo Rumor IV, nelle prime fasi, ebbe il favore dei sindacati per i modi in cui cercò di combattere l'ascesa dei prezzi, esso, però,

²⁸ Cfr. P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi, società e politica 1943-1988*, Einaudi, Torino, 1989

venne meno con l'aggravarsi della crisi economica ed energetica che erosero i benefici salariali ottenuti nei precedenti anni di lotta.

La politica economica scelta dal governo per rispondere all'ascesa dei prezzi venne bocciata dai sindacati, i quali lo accusarono di voler far pagare i costi dell'inflazione e della deflazione ai lavoratori.

Nella sessione del direttivo CGIL-CISL-UIL tenuta a Roma il 19 e 20 dicembre fu approvato un documento in cui scrissero che *“la proposta politica del sindacato è di netta opposizione a quella linea di politica economica che sembra esistere anche all'interno del governo, tendente a superare l'attuale crisi, ricorrendo a gravi manovre deflazionistiche e restrittive, che provocherebbero all'economia italiana un'acuta recessione, lasciando insoluti, e sotto certi aspetti esasperando i suoi maggiori problemi di fondo. Contro questa linea, il movimento sindacale riafferma la necessità della difesa e dell'incremento dei livelli di occupazione, specialmente nel Mezzogiorno.”* Tuttavia, *“la Federazione CGIL-CISL-UIL, confermando il proprio sostegno alle vertenze contrattuali nazionali in atto, non intende promuovere un'azione rivendicativa dei salari, generalizzata ed indiscriminata”*.

La situazione generale, nel mese di gennaio, peggiorò, così il 7 febbraio 1974 metalmeccanici, tessili e chimici fecero uno sciopero di 8 ore, mentre a Milano, Torino e in Campania si fece uno sciopero generale.

L'8 febbraio ci fu un incontro tra governo e sindacati ed il presidente Rumor fece un appello al senso di responsabilità dei sindacati, a cui risposero ritenendosi insoddisfatti sia *“per il contenuto delle proposte”* e sia *“per il fatto che non si può chiamare il sindacato alla responsabilità, in una situazione indubbiamente difficile, mettendolo contemporaneamente di fronte a posizioni che appaiono definitive. Il movimento sindacale non può accettare che le proposte del governo siano imm modificabili”*.

Il Direttivo proclamò uno sciopero generale di 4 ore per il 27 febbraio con l'obiettivo non di far cadere il governo, ma di raggiungere la definizione di programmi precisi nella loro quantità, destinazione e nei tempi e modalità di realizzazione in numerosi settori; la rapida e positiva risoluzione delle vertenze dei grandi gruppi; la lotta alla speculazione e la gestione politica dei prezzi; il meccanismo di un equo canone per i fitti; una migliore utilizzazione dello strumento fiscale per colpire il fenomeno dell'evasione; il miglioramento delle pensioni, degli assegni familiari e del sussidio di disoccupazione; la garanzia del salario e dell'occupazione.

Se da un lato i sindacati affermarono la positività dello sciopero, dall'altro esso, oltre ad essere inutile, si dimostrò dannoso, in quanto solo producendo e facendo sì che le esportazioni aumentino si può bloccare il deficit della bilancia dei pagamenti, frenare l'inflazione ed aumentare gli investimenti.²⁹

In questi anni l'Italia si dimostrò un Paese dallo "sciopero facile".

²⁹ Cfr. G. De Rosa, A che punto è l'unione sindacale? Il paese dello "sciopero facile", La Civiltà Cattolica, 1974, pp. 280-292

Osservazioni finali

In questo elaborato ho voluto osservare la situazione economica dell'Italia negli anni '70, anni, come visto, contraddistinti dalla fine del boom economico e dall'inizio di alcune crisi e problematiche ancora irrisolte.

In particolare, nel primo capitolo ho trattato l'economia italiana attraverso lo studio delle cause che hanno portato al rallentamento della crescita negli anni '60, peggiorata, poi, agli inizi degli anni '70 con le crisi petrolifere e la maggiore volatilità dei prezzi degli idrocarburi.

Nel secondo capitolo, invece, ho cercato di analizzare alcuni provvedimenti del governo Rumor IV, esaminando anche il contesto politico e sociale in cui si è trovato ad operare tale governo.

Questi anni hanno comportato lo sviluppo di due problemi strutturali per l'Italia: l'inflazione e il debito pubblico.

L'inflazione è un problema per tutti gli Stati che hanno risentito delle crisi petrolifere, però in Italia viene accentuato dalle scelte di politica monetaria, in quanto si sceglie di aumentare la stampa della moneta così da permettere l'acquisto delle obbligazioni governative rimaste invendute; questo tipo di politica monetaria è stata attuata fino al 1981, quando la Banca d'Italia si libera dal peso di acquistare i titoli invenduti potendo rimanere all'interno dello SME e si avvia così sul percorso che porterà alla moneta unica in Europa, l'Euro.

Il debito pubblico, invece, è una preoccupazione che ancora persiste nell'economia italiana e trova la sua espansione a seguito delle politiche adottate negli anni esaminati e seguenti. È di questo periodo l'istituzione delle regioni a statuto ordinario e del sistema sanitario nazionale, ma soprattutto è il periodo in cui aumenta la spesa pubblica

per le politiche di welfare, politiche inerenti soprattutto al settore assistenziale e previdenziale.

A mio avviso i governi dell'epoca, invece che scegliere la strada della spesa pubblica per politiche assistenziali e previdenziali, avrebbero dovuto fare delle scelte diverse nel gestire la spesa:

- Investire nello sviluppo infrastrutturale in modo omogeneo nel Paese, cercando di ridurre il gap tra il Nord e il Sud, facilitando i collegamenti così da rendere competitiva la logistica per la maggior parte delle aziende italiane;
- Scegliere una politica fiscale che portasse alla deregolamentazione e all'abbassamento della pressione sui contribuenti, con questa scelta le aziende avrebbero potuto investire maggiormente nel qualificare il proprio personale ed assumerne dell'altro, innovarsi e avere uno sviluppo tecnologico, aumentando così la capacità di concorrere con le rivali estere ed avviare il paese alla piena occupazione.

Considerando gli studi sul moltiplicatore keynesiano forse la prima proposta sarebbe stata migliore della seconda, ma nessuna delle due è stata attuata, si scelse la via della spesa per la previdenza sociale e l'assistenzialismo, scelta, forse, dettata più da un calcolo elettorale e quindi di breve periodo che dalla ricerca di un nuovo sviluppo dell'economia italiana.

Forse, però, la soluzione migliore sarebbe contenuta in questo pensiero di Guido Carli, rilasciato durante un'intervista del 1976 ad Eugenio Scalfari, che risulta attuale ancora oggi nel 2019:

“Credo che, per riguadagnare il tempo perduto e per colmare le distanze iniziali, non basterà l'opera d'una generazione, ammesso che essa sia disposta a dedicarsi interamente a questo compito gigantesco.

Oltre alla perdita di terreno per quanto riguarda l'accumulazione del capitale, gli investimenti, le conoscenze tecnologiche, siamo andati paurosamente indietro nella preparazione culturale degli individui. La nostra scuola gira a vuoto; i giovani che escono da essa non trovano sbocco, ma quand'anche lo trovassero non sarebbero in grado di corrispondere alla domanda di competenze che proviene dal mondo produttivo. Insomma: un paese da rifare. Da cima a fondo."³⁰

³⁰ Cfr. Scalfari E., Guido Carli "Intervista sul capitalismo italiano", Bollati Boringhieri, Torino, 2008

Bibliografia:

Castronovo V., “Storia economica d’Italia dall’ottocento ai giorni nostri”, Einaudi, 2006.

De Rita G., “Dappertutto e rasoterra. Cinquant’anni di storia della società italiana”, Mondadori, Milano, 2017.

De Simone E., “Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica”, Franco Angeli, Milano, 2014.

Gallo F., Enciclopedia Italiana, IV appendice, 1981.

Ginsborg P., “Storia d’Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988”, Einaudi, Torino, 1989.

Giovagnoli A., “Il partito italiano. La Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994”, Editori Laterza, Roma-Bari, 1996.

Graziani A., “Lo sviluppo dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea”, Bollati Boringhieri, Torino, 2017.

Pecorari P., “L’Italia economica. Tempi e fenomeni del cambiamento (1861-2000)”, Cedam, 2015.

Rossi S., “La politica economica italiana 1968-2000”, Editori Laterza, Bari, 2000.

Scalfari E., Guido Carli “Intervista sul capitalismo italiano”, Bollati Boringhieri, Torino, 2008.

Valli V., “L’economia e la politica economica italiana dal 1945 ad oggi”, Etas Libri, Milano, 1982.

Riviste e quotidiani:

De Rosa G., A che punto è l’unione sindacale? Il paese dello “sciopero facile”, La Civiltà Cattolica, 1974, pp. 280-292.

De Rosa G. L'ombra dell'inflazione sull'economia italiana, *Civiltà Cattolica*, 1974, pp 384-385.

De Rosa G., Un'inutile crisi di governo: da Rumor a Rumor, *Civiltà Cattolica*, 1974, pp 69-82.

Lo Conte M., Pensioni, compie 40 anni il decreto che fece nascere le baby pensioni (e che ci costa ancora oggi lo 0,4% di PIL, *Il Sole 24 Ore*, 27 dicembre 2013

Masera F., "Fattori operanti sull'economia italiana nel biennio 1973-1974", *Moneta e Credito*, 1975, pp 145-146.

Messineo A., "La comunità economica europea dopo la crisi del medio oriente", *Civiltà Cattolica*, 1974, pp 143-145.

Pedone A., La riforma tributaria italiana del 1973-74: un successo parziale con molti problemi, *Moneta e Credito*, 1984, pp 371-394.

Silvuni A., 40 anni fa la crisi petrolifera e le domeniche a piedi, ANSA.

Relazione finale Governatore Banca d'Italia, 1974.