

UGO LA MALFA, L'ECONOMIA MISTA E LA POLITICA SENZA ALTERNANZA NELL'ITALIA DELLA "PRIMA REPUBBLICA"

Author(s): Riccardo Puglisi

Source: *Il Politico*, Vol. 73, No. 1 (217) (Gennaio-Aprile 2008), pp. 125-133

Published by: Rubbettino Editore

Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/24005642>

Accessed: 29-11-2016 15:39 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <http://about.jstor.org/terms>



Rubbettino Editore is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Il Politico*

**UGO LA MALFA, L'ECONOMIA MISTA E LA POLITICA
SENZA ALTERNANZA NELL'ITALIA DELLA
"PRIMA REPUBBLICA"**

di Riccardo Puglisi

Per oltre un quarantennio il sistema politico italiano si è caratterizzato per il mancato funzionamento del meccanismo dell'alternanza, con un termine finale che si può far coincidere con le elezioni dell'aprile 1992, ovvero, più verosimilmente, con quelle del marzo 1994. La "Prima Repubblica" era democrazia incompiuta in quanto, a motivo delle condizioni geopolitiche esterne, ovvero della sostanziale spartizione del mondo in due blocchi di influenza tra USA e URSS, lo Stato Italiano fu compreso nella zona occidentale ad economia di mercato. Ciò a livello interno si tradusse in una crescente *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito Comunista Italiano e di chiunque appoggiasse le sue enunciazioni di politica massimalistica.

In campo storiografico e politologico esiste naturalmente una vasta letteratura sui fatti politici ed economici del secondo dopoguerra italiano. Il presente contributo, pur non prescindendo nella sua genesi da tale letteratura, si propone di analizzare le stesse vicende secondo un punto di vista diverso, per certi aspetti complementare, che ha alla base gli schemi teorici propri della scuola della *public choice* e della *political economy*.

Con *public choice* e *political economy* mi riferisco a quella parte dell'economia politica che ha come oggetto di studio le relazioni esistenti tra variabili politico-istituzionali ed economiche, oppure il sistema politico in se stesso, in quanto luogo di interazione strategica tra elettori, partiti e gruppi di pressione. Un approccio simile è stato adottato da Myerson¹ per

Marie Curie Fellow, European Centre for Advanced Research in Economics and Statistics (ECARES), Université Libre de Bruxelles (ULB). Indirizzo email: riccardo.puglisi@gmail.com.

¹ R. MYERSON, *Political Economics and the Weimar Disaster*, in "Journal of Institutional and Theoretical Economics", v. 160, n. 2, 2004, pp. 187-209.

valutare cause e (nefaste) conseguenze del Trattato di Versailles, mentre Brosio e Ferrero² hanno costruito un modello di *public choice* esattamente focalizzato sugli equilibri politici nell'Italia della Prima Repubblica. Il mio contributo si riallaccia a quest'ultimo lavoro dal punto di vista dei contenuti, ma se ne discosta per il fatto di privilegiare l'analisi storica, pur supportata da argomenti di *political economy*, rispetto all'esplicita elaborazione di un modello formale.

Anthony Downs³ può essere ritenuto uno dei precursori degli studi di *political economy* sugli equilibri elettorali: secondo il suo modello, due coalizioni o partiti politici contrapposti offrono piattaforme programmatiche al fine di ottenere il voto dei cittadini. Per quale motivo i partiti cercano il consenso elettorale? Diverse ipotesi sono state avanzate a tale proposito:

- i) Per l'utilità in sé di conquistare il potere politico
- ii) Per poter attuare la propria piattaforma preferita⁴
- iii) Per ottenere una rendita economica dalla detenzione del potere⁵.

Secondo quest'ultima interpretazione, che è tipica della scuola della *public choice*, i politici cercano di rendere massimo il *surplus* che residua dalle entrate statali, dopo aver sottratto la spesa pubblica necessaria per garantirsi la continuità dell'appoggio dell'elettorato. Gli elettori vorrebbero minimizzare la rendita goduta dalla *nomenklatura* al potere, ma non sempre dispongono delle informazioni necessarie per distinguere tale rendita dalla spesa pubblica utile, ovvero intesa a soddisfare la domanda di beni sociali. In quest'ottica, la spesa in *deficit* potrebbe essere uno strumento efficace per mantenere rendite e consenso, se gli elettori sono miopi e/o non altruisti rispetto alle generazioni future. Con il termine "miopi" mi riferisco al fatto che gli attuali elettori non si rendono conto della probabile necessità di un aumento futuro delle imposte per ripagare tale *deficit*; d'altra parte essi, quando anche fossero consapevoli di tale necessità, potrebbero non curarsene, se quest'aumento ricadrà sulle generazioni successive, e se vi sono deboli legami di altruismo intergenerazionale.

² G. BROSIO e M. FERRERO, *Un'interpretazione della politica italiana: un regime di "nomenklatura" in un sistema democratico*, in "Economia Pubblica", v. 2, 1995, pp. 5-32.

³ A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*. New York, Harper & Row, 1957.

⁴ Su tutti, T. BESLEY e S. COATE, *An Economic Model of Representative Democracy*, in "Quarterly Journal of Economics", v. 108, n. 1, 1997, pp. 85-114.

⁵ Vedi ad esempio G. BRENNAN e J. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

Quale funzione assolve l'opposizione in questo contesto? Senz'altro quella di costringere la maggioranza a tenere al minimo livello possibile le rendite della permanenza al governo: questo è uno schema simile alla cosiddetta *Demsetz Competition*, ovvero competizione per il mercato, dove esiste un'autorità esterna che assegna il diritto monopolistico di servire il mercato all'impresa che vince l'asta (ad esempio, un appalto comunale per la fornitura dell'acqua). Le altre imprese-partiti "stanno alla finestra", pronte a sostituirsi all'impresa-partito vincente, qualora essa non offra un prodotto o una piattaforma soddisfacenti. L'idea è quella di una contesa per avere il monopolio temporaneo sull'intero mercato, e la possibilità dell'alternanza fa da stimolo per l'efficienza, evitando il rischio di rendite politiche eterne. Il meccanismo dell'alternanza dovrebbe funzionare se valgono le seguenti condizioni:

- i) non vi è collusione tra i partiti in gara;
- ii) gli elettori dispongono di informazioni non distorte a proposito dell'utilizzo delle risorse pubbliche da parte della coalizione vincente.

L'Italia della Prima Repubblica si discosta tuttavia dal modello ideale a motivo dello *status quo* geopolitico, che ne condizionava le scelte elettorali interne, per cui il mercato politico italiano restò per decenni una sorta di "monopolio naturale", dove l'unico partito politico legittimato esternamente a detenere il potere era la Democrazia Cristiana, in compagnia di quei partiti che ne condividevano la scelta a favore del blocco occidentale e dell'economia di mercato. Il PCI e il Partito Socialista (inizialmente PSIUP) per tutti gli anni '40 e per la prima metà degli anni '50 rimasero legati da un patto di Unità d'Azione che spesso rendeva palese un'asimmetria nei rapporti di potere interni e una conseguente azione di traino del PCI sulle politiche del PSI.

Il Fronte Nazionale che si presentò alle elezioni cruciali del 1948 risentiva del legame a doppio filo creatosi a livello di piattaforma programmatica tra il PCI, e con esso il PSIUP, e il Partito Comunista Sovietico (PCUS): ciò provocò effetti a livello sostanziale ("doppiezza" della strategia d'azione delle forze comuniste e socialiste, indecise tra le enunciazioni massimalistiche e l'accettazione del sistema istituzionale esistente) e sul piano propagandistico (il "pericolo comunista" paventato dalle forze moderate). Parlare di rivoluzione senza realizzarla ed intanto scendere a qualche compromesso di carattere strategico (ad esempio l'adesione di Togliatti al secondo Governo Badoglio) finiva per avvalorare l'opinione secondo cui la strategia dei comunisti fosse impron-

tata ad un machiavellismo poco affidabile, rivolto soltanto all'appropriazione del potere. Dall'altro lato, il PCI doveva confrontarsi con un'opinione pubblica ed un elettore mediano di posizione moderata, e contemporaneamente mantenersi fedele ad un programma dai contenuti massimalisti, per non scontentare i propri tradizionali sostenitori.

Intorno a questo carattere "doppio" della politica del PCI si può comunque fornire un'interpretazione diversa, più incentrata sulla natura strategica di tale scelta, in un contesto geopolitico ritenuto quasi ineluttabilmente ostile ad un governo alternativo di sinistra. In altri termini, se è vero che durante gli anni '50 i vertici del PCI erano in media convinti della difficile realizzabilità di una maggioranza di governo che escludesse la Democrazia Cristiana, la "doppiezza" della politica da essi attuata in quel periodo può essere razionalizzata come il prodotto di una strategia consapevole, che si prefiggeva lo scopo di accrescere il potere contrattuale del partito stesso nelle varie battaglie politico-sindacali, attraverso la segnalazione intermittente di una "minaccia" rivoluzionaria. D'altra parte tale scelta strategica, se pure nel breve periodo poteva aumentare la forza contrattuale del partito, nel medio termine rendeva ancora più ineluttabile l'impossibilità dell'alternanza, in quanto necessariamente amplificava nell'opinione pubblica moderata l'idea di un "pericolo" connesso all'alternanza stessa.

In questo stallo politico, una sola forza, dato il prestigio dei suoi appartenenti e la posizione centrale nello schieramento ideologico, sarebbe stata in grado di coagulare le forze della sinistra verso un programma politico dal carattere più riformista, dunque più accettabile ai fini dell'alternanza: il Partito d'Azione. La sua anima di liberalismo poco incline ai compromessi, la sua proposta di riforme istituzionali ed economiche realizzabili in un contesto di economia mista, diversamente dall'impostazione massimalistica del PCI, erano buone premesse per attrarre il Partito Socialista e alcune frange dello stesso PCI in un progetto riformatore di stampo laburista o socialdemocratico, quindi capace di sostituire al governo le forze conservatrici dei democristiani e dei liberali.

Tuttavia, il Partito d'Azione stesso presentava al suo interno contraddizioni tra una corrente socialista, capeggiata da Emilio Lussu, e una più moderata, sotto la guida di Ugo La Malfa: tali contraddizioni presto esplosero, portando il partito allo scioglimento. Questo esito dimostrò l'incapacità politica da parte degli azionisti di costituire un polo riformatore, che si incuneasse tra gli schieramenti di DC e PCI. È d'altra parte vero che il Partito d'Azione non riuscì mai a conquistare

vasti consensi elettorali, così da divenire un movimento politico di massa, e ciò contribuì senz'altro alla fragilità del suo progetto riformatore. Il P.d'A. fu infine dilaniato dalla forza centrifuga dei due poli esterni: Lussu con la maggior parte degli aderenti confluì nel PSIUP, mentre La Malfa e i suoi sostenitori aderirono al Partito Repubblicano.

Con il variare dei rapporti di forza, dovuto all'estinguersi dell'autonomia politica del P.d'A., lo stesso progetto politico di La Malfa, inizialmente indirizzato alla costruzione di un polo socialdemocratico che potesse abbassare strutturalmente le rendite del partito al potere, costituendosi come legittima opposizione alternativa, cambiò rotta e si adeguò alle circostanze ormai sfavorevoli. Il fallimento dell'idea di La Malfa rese ineluttabile la trasformazione della scena politica italiana nel perverso "monopolio naturale" o strutturale di cui discutevo sopra.

Riprendendo ad analizzare la situazione italiana di allora con gli schemi teorici della *public choice*, voglio descrivere la posizione di La Malfa come un tentativo di regolamentare il monopolio politico-strutturale instauratosi nel corso degli anni '40/'50: il Partito Repubblicano cercò di porsi come coscienza critica della maggioranza di governo, portando sul tavolo di discussione i temi delle riforme economiche (riforma agraria, liberalizzazione degli scambi con l'estero, politica di sviluppo del Mezzogiorno, adesione alla Comunità economica europea), istituzionali (realizzazione dell'ordinamento regionale, adempimento delle norme programmatiche costituzionali in tema di libertà civili ed uguaglianza sostanziale), e del rigore monetario e finanziario.

In seguito all'insuccesso elettorale conseguito dal Quadripartito nel 1953, in corrispondenza dell'introduzione della cosiddetta "legge truffa", La Malfa convinse l'esecutivo del Partito Repubblicano ad uscire dal governo, poiché i tempi erano mutati e si era annullata la possibilità di influire in modo decisivo sulla maggioranza parlamentare moderata, ormai orfana della guida lungimirante di De Gasperi.

L'ingresso del Partito Socialista nella maggioranza parlamentare e successivamente nella compagine governativa (1963) sancì in modo ancora più netto l'ineluttabilità di un sistema politico incapace di produrre alternanza. L'idea dei socialisti era quella di spostare l'asse della politica economica e sociale del governo verso sinistra, ed effettivamente⁶ nel programma dei primi governi sostenuti dal cosiddetto "cen-

⁶ Come altrimenti sottolineato da Bernardi (cfr. L. BERNARDI, *I Rapporti sulla finanza pubblica italiana: le emergenze di ieri, di oggi e domani*, in "Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze", v. 62, n. 3, 2003, pp. 385-398), la "Nota Aggiuntiva", scrit-

trosinistra” entrarono la programmazione economica, la nazionalizzazione dell’energia elettrica e la riforma della scuola media inferiore, seguite nei primi anni ’70 dalla riforma fiscale che introdusse IRPEF, IRPEG e IVA.

Secondo alcuni studiosi⁷ il rinnovamento programmatico portato dall’esperienza del centrosinistra risultò di assai breve respiro: nel medio termine questo allargamento della maggioranza di governo si accompagnò piuttosto ad un’espansione eccessiva dell’intervento pubblico nell’economia, non disgiunto da perversi fenomeni di lottizzazione e corruzione.

Rimanere all’opposizione oppure dare un appoggio esterno al governo: questo è il dilemma che il PCI dovette parimenti fronteggiare nella seconda metà degli anni ’70. Enrico Berlinguer, segretario del PCI in quel periodo, già a partire dal 1973, avanzava l’ipotesi di un “compromesso storico” con la Democrazia Cristiana, capace di evitare una deriva autoritaria negli equilibri politici italiani: il *golpe* militare avvenuto in Cile in quello stesso anno esemplificava in modo forte i pericoli da cui proteggere la democrazia italiana. Nello stesso tempo, tuttavia, l’idea stessa di compromesso storico rendeva palese quanto il sistema politico italiano fosse lontano dalla possibilità di un’alternanza.

Nell’impossibilità di una concorrenza virtuosa tra maggioranza ed opposizione, si faceva pressante l’esigenza di un fattore politico-istituzionale capace di disciplinare l’intervento dell’apparato statale sull’economia e di riportare ad un livello fisiologico il *deficit* pubblico, il tasso d’inflazione e il tasso di cambio, ovvero le variabili su cui si riversarono gli effetti negativi delle politiche di emergenza sociale e produttiva degli anni ’70. È difficile distinguere quanto di questo tracollo finanziario e valutario fosse inevitabile a fronte di elementi strutturali di crisi (i due *shock* petroliferi, la conflittualità sociale, il terrorismo) e quanto invece fosse determinato da una strategia di politica economi-

ta da Ugo La Malfa nel 1962 in concomitanza con l’avvio della programmazione economica, contiene l’enunciazione più compiuta del progetto economico e politico che stava alla base del primo governo di centrosinistra: secondo La Malfa, l’intervento pubblico nell’economia doveva servire il duplice fine di estendere i benefici del *boom* economico a coloro che finora ne erano stati esclusi e di rendere più stabile la stessa traiettoria di crescita. A questo proposito, consumi pubblici come sanità ed istruzione, finanziati con un’imposizione fiscale di carattere progressivo, dovevano essere al centro della politica economica e sociale del governo.

⁷ Vedi ad esempio E. DI NOLFO, *La Repubblica delle speranze e degli inganni*, Firenze, Ponte Alle Grazie, 1996.

ca di breve respiro, interessata al mantenimento del consenso e delle rendite monopolistiche del potere. Ad esempio, la svalutazione della lira poteva essere motivata dall'esigenza di dare un respiro alle imprese, strette fra un costo del lavoro che cresceva più velocemente della produttività e domanda aggregata in recessione, permettendo loro di competere sui mercati esteri, data un'inflazione interna altrimenti insostenibile.

È d'altra parte vero come nel medio termine tali svalutazioni introducessero ulteriori tensioni inflazionistiche nell'economia e contemporaneamente riducessero gli incentivi delle imprese a diventare più competitive tramite aumenti di produttività. Come manovra con effetti negativi sul disavanzo pubblico, ma funzionale rispetto ad un'esigenza urgente di far sopravvivere imprese e posti di lavoro in pericolo, si può citare la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali degli ultimi anni '70, che servì come boccata di ossigeno finanziario per i bilanci delle società.

Anche in questo caso, la situazione di crisi del sistema produttivo italiano spingeva verso soluzioni dotate di una certa efficacia nel breve termine, ma incapaci di bloccare in maniera permanente la distruttiva rincorsa tra prezzi e salari. Se per i provvedimenti citati sopra la questione sta nel capire quanto ottimale fosse questo approccio accomodante della politica fiscale e monetaria, dall'altro lato è pressoché automatico classificare i proventi della corruzione e della concussione come pure rendite finanziate dal contribuente, e godute dagli agenti politici ed economici coinvolti nello scambio illecito.

Se negli anni '70 inflazione e crisi valutaria ricevettero una notevole attenzione da parte dell'opinione pubblica, altrettanto non può dirsi a proposito del debito pubblico, il cui *trend* esplosivo rispetto al PIL iniziò a manifestarsi in quel decennio, per poi accelerare negli anni '80. È senz'altro vero come l'elevata propensione al risparmio delle famiglie italiane garantisse ad ogni emissione di titoli di stato una massa di acquirenti piuttosto fedeli, evitando un'esposizione debitoria eccessiva verso l'estero, ma resta il fatto che manovre credibili di risanamento finanziario furono per anni procrastinate.

Per quanto concerne invece il problema dell'inflazione e della crisi di bilancia dei pagamenti, è opportuno sottolineare l'importanza della Banca d'Italia come promotrice del risanamento, attraverso il graduale passaggio da una politica accomodante ad una più restrittiva. Nella situazione di emergenza degli anni '70, la perdita di potere d'acquisto interno ed esterno della lira e la sudditanza rispetto alle esigenze

ze di cassa del Tesoro erano viste dallo stesso governatore Carli come evenienze del tutto necessarie per preservare il paese dal caos civile ed economico; in seguito, già con Carli e successivamente con Baffi e Ciampi, l'istituto di emissione riuscì ad avviare un programma d'intervento all'insegna del rigore, finalizzato alla stabilizzazione del tasso di cambio e alla riduzione della crescita dei prezzi, attraverso la manovra restrittiva sui tassi d'interesse. In questo modo le imprese furono in qualche modo costrette ad investire in aumenti di produttività, piuttosto che basarsi sulle svalutazioni competitive e sull'accumulo di scorte inflazionistiche. D'altro canto, di fronte ad una politica monetaria più restrittiva, esse dovettero raggiungere accordi con i sindacati, i quali peraltro accettarono un indebolimento del meccanismo di indicizzazione dei salari⁸.

Infine, l'adesione al Sistema Monetario Europeo (SME), contrattata da Baffi alla fine del suo Governatorato, funzionò come garanzia istituzionale del mantenimento di questo equilibrio sui mercati interni, eliminando per almeno un decennio la possibilità di una concorrenza valutaria incontrollata. A questo proposito, all'interno della maggioranza di governo Ugo La Malfa fu sicuramente il più convinto sostenitore dell'importanza cruciale per l'Italia di un ingresso nello SME.

Risulta in generale chiaro come negli anni '70 e '80 la disciplina del monopolio di potere italiano possedeva una reale efficacia, solo nella misura in cui essa si fosse ancorata ad una fonte di legittimazione esterna al potere politico in se medesimo (ad esempio, il sistema SME come prodotto dell'ordinamento comunitario, l'intervento autonomo della Banca d'Italia dopo il "divorzio" dal Tesoro nel 1981), mentre restava difficile attuare strategie di rigore finanziario nel cuore stesso del sistema, ovvero nell'ingranaggio decisivo a livello parlamentare ed esecutivo. D'altra parte, la presenza dei regimi di socialismo reale nell'Est Europeo funzionava ancora come "alibi morale", a giustificazione di comportamenti di spesa per il resto immotivati e, in genere, di una espansione degenerativa del settore pubblico nell'economia.

Gli elementi di lottizzazione e corruzione presenti nel sistema politico italiano incontrarono una repentina battuta d'arresto soltanto all'inizio degli anni '90, con la scoperta di Tangentopoli: il crollo dei regimi comunisti dell'Est, Mani Pulite e gli *exploits* elettorali della Le-

⁸ L'epilogo della vicenda dell'indicizzazione salariale si avrà solo nel 1984, con il *referendum* sulla scala mobile, in cui il fronte favorevole alla sua abolizione, rappresentato da CISL, UIL e PSI, prevalse su quello contrario, formato da CGIL e PCI.

ga Nord furono gli eventi che mutarono radicalmente il quadro strutturale interno ed esterno, squarciando – almeno nel breve periodo – l’immobilismo della classe politica italiana.

Compiendo però un passo indietro nel tempo, si impongono all’attenzione alcune vicende della fine degli anni ’70, che già da altri sono state ritenute emblematiche della dialettica tra due modi opposti di fare politica e che parimenti possono illustrare bene come allora fosse quasi impossibile disciplinare i processi di decisione politica nel senso del rigore e della moralità di spesa: la vicenda di Michele Sindona, del dissesto della Banca Privata Italiana, della morte di Giorgio Ambrosoli. Dalla parte di Ambrosoli, dalla parte di chi voleva evitare che le passività del gruppo Sindona fossero addossate alle pubbliche finanze tramite un salvataggio *in extremis*, si schierarono davvero in pochi, in particolare Ugo La Malfa e i vertici della Banca d’Italia; nell’altra fazione, quella del salvataggio di Sindona da parte del Banco di Roma, trovavano sicuramente posto molti esponenti della DC, in nome di una presunta persecuzione ai danni di una presunta bistrattata “finanza cattolica”, e di quella vaticana (IOR) in particolare. Parallelamente, il PCI mantenne in quel periodo un atteggiamento di quasi disinteresse rispetto alla vicenda, evitando uno scontro frontale con la DC sul tema del salvataggio, forse per non compromettere l’appena raggiunto compromesso storico.

Gli esiti di questa vicenda sono conosciuti, il salvataggio non avvenne, ma ciò ad un prezzo molto pesante: l’isolamento parlamentare di La Malfa, il mandato di cattura contro Baffi e Sarcinelli, l’assassinio di Ambrosoli, la lezione di lungimiranza e rigore etico, che prendeva le mosse dall’esempio del Partito d’Azione, quasi dimenticata nella “pace terrificante” degli anni ’80.

Summary - The political and economic history of the Italian “First Republic” can be fruitfully investigated by applying the theoretical tools of formal political economy and public choice. In a context where the geopolitical conditions made it difficult –if not impossible– for the Communist Party to be a credible political alternative to the moderate block around the Christian Democrats, I discuss here the strategic role played by Ugo La Malfa, one of the founders of the Partito D’Azione and then secretary of the Italian Republican Party (PRI). La Malfa, after a failed

attempt at creating a Social Democratic alternative to the moderate block, entered the majority coalition with the PRI and acted as a “regulator” of the political monopoly enjoyed by the Christian Democrats, often taking sides with the Bank of Italy. He also pressed Italy to enter into the newly formed European institutions, e.g. the European Monetary System (EMS), as he was convinced that external constraints were very helpful –if not necessary– to the effort of disciplining the monetary and budgetary processes within the country.