



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA



L'Italia e l'economia mondiale, 1861-2011
Italy and the World Economy, 1861-2011

di / by Gianni Toniolo

Presentazione della Ricerca "Italy and the World Economy, 1861-2011"
Introduction to the research on "Italy and the World Economy, 1861-2011"

Roma, Banca d'Italia, 12 ottobre 2011

L'Italia e l'economia mondiale, 1861-2011	p. 3
<i>Italy and the World Economy, 1861-2011</i>	p. 23

L'Italia e l'economia mondiale, 1861-2011¹

Gianni Toniolo

Contenuto

1. La ricerca	7
2. Una lunga convergenza con due code anomale	*****8
3. Una partenza deludente?	9
4. La lunga rincorsa	;
4.1 1896-1913	9
4.2 L'Italia nella de-globalizzazione	10
4.3 Ricostruzione e "miracolo"	11
4.4 La convergenza rallenta.	13
5. Un ventennio di divergenza 1992-2011	17
5.1 Dalla convergenza alla divergenza	*****17
5.2 La perdita della capacità di crescere	16
5.3 I fattori di crescita perduti	*****18
5.4 "Mali antichi" non più sostenibili	18
5.5 L'istruzione: un caso esemplare	*****1;
6. Conclusione	1;

¹ Ringrazio Claire Giordano, Alfredo Gigliobianco, Matteo Gomellini e Marco Magnani per gli utili commenti.

1. La ricerca

Nel 1861 il nuovo Regno d'Italia era un paese povero, in termini sia assoluti sia relativi. Il suo reddito per abitante, grossomodo equivalente a quello medio attuale dell'Africa subsahariana, era circa la metà di quello del Regno Unito, la potenza economica egemone, culla della rivoluzione industriale. La vita media dei sudditi del nuovo Regno era di circa 30 anni. Una famiglia operaia di quattro persone viveva con l'equivalente mensile di 230 euro attuali, spesi per il 60 per cento nell'acquisto di generi alimentari. Il 44 per cento degli italiani non disponeva del reddito sufficiente a fare fronte alle necessità quotidiane (viveva in povertà assoluta). La distribuzione del reddito era molto ineguale (l'indice di Gini era circa pari a 0,5).

In centocinquanta anni, il reddito per abitante dell'Italia è aumentato di circa 13 volte. La durata media della vita è ora di 82 anni, una delle più lunghe al mondo. La famiglia operaia media di quattro persone consuma beni e servizi per circa 2.100 euro mensili. Di questi, solo un quarto è dedicato a un'alimentazione molto più ricca e varia di quella dei progenitori nel 1861. La povertà assoluta non è stata purtroppo debellata ma colpisce "solo" il 4-5 per cento della popolazione. Malgrado l'aumento della diseguaglianza verificatosi nell'ultimo ventennio, il reddito è distribuito in modo ben più equo che al momento dell'Unità (indice di Gini pari a circa 0,33).

Sono cifre che colpiscono per l'enormità dell'aumento di reddito e di benessere realizzato nel tempo di poche generazioni (molti di noi hanno bisnonni che combatterono con Garibaldi, la tradizione orale del Risorgimento è ancora viva in non poche famiglie). Va detto che queste cifre non devono stupire: sono quelle tipiche della storia economica di qualunque paese povero che abbia imboccato nell'Ottocento la strada dello "sviluppo economico moderno", come definito da Kuznets. Bisogna però aggiungere che, almeno sino alla metà del ventesimo secolo, tale sviluppo ha eluso la grande maggioranza degli abitanti del globo.

Ci pare dunque non inutile contribuire alle celebrazioni per il centocinquantenario dell'Unità rivisitando il caso italiano di "sviluppo economico moderno". Lo abbiamo fatto enfatizzando le interazioni del nostro sistema con gli andamenti dell'economia internazionale. Nelle singole parti della ricerca, esperti italiani hanno collaborato con studiosi di altri paesi nella convinzione che dall'incrocio di diverse prospettive sarebbero scaturiti nuovi dati, ipotesi, interpretazioni per meglio comprendere in quale modo, in quali circostanze domestiche e internazionali, con quali peculiarità virtuose o viziose l'Italia abbia saputo realizzare il proprio "sviluppo economico moderno".

Anche la storia economica, come ogni altra branca del sapere, ha un valore in sé quando scopre nuovi dati e affina metodi che consentono di illuminare meglio la dinamica di fenomeni economici passati. Ma essa è anche utile strumento per capire il presente. Lo spirito con cui abbiamo impostato e svolto questa ricerca è ben sintetizzato dal Presidente Napolitano quando a Rimini disse: "Nel celebrare il Centocinquantenario dell'Unità, abbiamo teso a tracciare un filo che congiungesse il passato storico, complesso e ricco di insegnamenti, il problematico presente e il possibile futuro dell'Italia."

2. Una lunga convergenza con due “code” anomale

Alla metà dell'Ottocento, dopo due secoli di declino relativo e assoluto, la Penisola Italiana apparteneva alla periferia povera dell'Europa. Era rimasta indietro rispetto ai pionieri dell'industrializzazione. Economisti e storici economici si aspettano che, una volta imboccato il non facile sentiero dello sviluppo, un paese arretrato cresca più rapidamente di quelli maggiormente sviluppati sino a raggiungere, nel lungo andare, il loro livello di reddito. E' un processo noto come “convergenza” o “rincorsa”. Si basa sull'idea che esista un “vantaggio dell'arretratezza”. I paesi meno sviluppati sono in grado di crescere più rapidamente di quelli avanzati importando da essi tecnologia a basso costo e adattandola alle proprie caratteristiche, ai propri vantaggi comparati. Possono agevolmente trasferire risorse dall'agricoltura a bassa produttività verso la manifattura. Godono di mercati esteri a reddito elevato verso i quali indirizzare le proprie esportazioni. La “convergenza”, tuttavia, non consegue meccanicamente all'arretratezza. Essa richiede che si crei un insieme di condizioni, in particolare relative alle istituzioni e al capitale umano, in grado di generare una “capacità sociale di crescere” e una “congruenza tecnologica” con i paesi guida, anche in termini di dimensione del mercato. Sino alla metà del ventesimo secolo, queste condizioni sono state realizzate solo in una minoranza di paesi. Si tratta di capire come esse siano state prodotte e sostenute nel corso della storia economica dell'Italia unita.

La storia economica dei popoli che riescono a realizzare la “rincorsa” è tipicamente caratterizzata da due insiemi di elementi: quelli comuni a tutto il “club” dei paesi che conseguono uno “sviluppo economico moderno” e quelli specifici di ciascun paese. I primi derivano da circostanze esterne quali la tecnologia prevalente, la composizione del commercio, l'andamento del ciclo internazionale. I fattori di crescita specifici derivano dalla storia, dai vantaggi comparati, dalle istituzioni e dalle politiche di ciascun paese che a loro volta influiscono sulla sua capacità di adeguarsi alle circostanze esterne.

Abbiamo, dunque, cercato di leggere lo sviluppo economico moderno dell'Italia unita come la storia, difficile e tutt'altro che lineare, della lunga rincorsa di un paese inizialmente povero e periferico verso i livelli di reddito e benessere dei paesi più avanzati per tecnologia e produttività, evidenziandone sia i tratti comuni a tutti i paesi in simili condizioni sia gli elementi a essa peculiari.

Nel complesso dei 150 anni di storia unitaria, l'Italia ha sostanzialmente colmato l'iniziale divario di reddito con i maggiori paesi europei e ridotto quello con gli Stati Uniti. La convergenza è stata realizzata nel secolo compreso tra gli anni Novanta dell'Ottocento e gli anni Novanta del Novecento con un tasso di crescita medio annuo del reddito per abitante pari al 2,4 per cento. Il primo trentennio e l'ultimo ventennio sono stati invece caratterizzati da un allargamento del divario che separava l'Italia dai paesi a reddito più elevato.

Uno dei compiti della nostra ricerca è quello di spiegare le cause sia della lunga crescita secolare sia della deludente *performance* economica italiana nelle “code”, iniziale e finale, della storia unitaria.

3. Una partenza deludente?

La modesta prestazione economica del nuovo Regno, la lenta crescita del reddito dopo che il Risorgimento aveva creato tante speranze, non sfuggì ai contemporanei. Gli artefici del Risorgimento erano stati mossi più da motivazioni politiche e ideali che da ragioni economiche ma queste ultime non erano mancate. Era diffusa l'idea che un governo degli italiani per gli italiani avrebbe finalmente promosso la crescita del benessere. In effetti, nella seconda metà dell'Ottocento, i popoli che non erano liberi di determinare la propria politica commerciale – si pensi agli abitanti del sub-continente indiano – subirono processi di de-industrializzazione particolarmente gravi in un mondo ove l'area Atlantica andava rapidamente industrializzandosi. Le attese risorgimentali sembravano dunque ragionevoli. Pertanto, non mancarono espressioni di delusione per la lentezza iniziale dello sviluppo. Più tardi si parlò addirittura di “fallimento economico del Risorgimento”. Erano giustificati questi giudizi? Come si spiega la lentezza della crescita nel trentennio post-unitario?

La questione è stata ampiamente dibattuta negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento. La modesta crescita è stata attribuita da Romeo all'esigenza di creare anzitutto un sistema di infrastrutture, da Sereni alla mancanza di una riforma agraria, da Gerschenkron all'assenza di quegli “agenti di industrializzazione” che egli individuava nelle banche miste, create poi a fine Ottocento. Bonelli e Cafagna hanno inquadrato il fenomeno in una lenta e fisiologica accelerazione della crescita, sul modello della prima rivoluzione industriale inglese. Fenoaltea ha enfatizzato le onde cicliche derivanti dai movimenti internazionali di capitale nella prima globalizzazione e gli effetti negativi della politica protezionistica.

La nostra ricerca – che ha prodotto, tra l'altro, nuove stime del reddito e una serie della produttività per tutto l'arco della storia d'Italia – evidenzia gli elementi costitutivi della “capacità sociale” di realizzare la convergenza con i paesi più avanzati. Nel 1861 questa capacità era ancora inadeguata.

Se al momento dell'unificazione gli italiani erano poveri, unendosi divennero numerosi e il nuovo Regno si trovò a essere tra le prime nove economie del mondo (la prima, incidentalmente, era allora la Cina, proprio in virtù della sua numerosa popolazione). L'essere una media potenza economica finalmente indipendente conferiva, durante la “prima globalizzazione”, potenziali vantaggi, in particolare quelli derivanti da un mercato di dimensioni sufficienti a generare economie di scala e conferire ai governi maggiori gradi di libertà nello scegliere un insieme di politiche economiche atte a favorire lo sviluppo. Questi vantaggi tuttavia andavano costruiti.

L'unificazione del mercato, come abbiamo sperimentato nell'Europa postbellica, non si realizza nello spazio di un mattino. La moneta unica fu creata nel 1862 ma la sua diffusione richiese tempo. Una prima, imperfetta, legge bancaria arrivò solo nel 1874. L'unificazione del mercato finanziario non si realizzò che negli anni Ottanta. Il legislatore produsse nel 1865 un codice civile di impianto napoleonico e un codice commerciale obsoleto già sul nascere. Si dovette attendere il 1882 per disporre di un moderno codice di commercio. Un capitolo della nostra ricerca documenta l'imperfezione della nuova legislazione e organizzazione amministrativa. Nel 1860 le infrastrutture di trasporto e comunicazione erano molto arretrate rispetto agli altri paesi europei. Lo stato unitario canalizzò risorse pubbliche e

private verso la creazione della rete telegrafica e ferroviaria. Ma gli effetti sulla convergenza dei prezzi interni, cioè sull'avvio di un mercato unico, furono dilatati nel tempo.

Una delle variabili cruciali della “capacità sociale di crescita” è, secondo Abramoviz, il capitale umano. La nostra ricerca mette in luce il ritardo della Penisola rispetto ai paesi a nord delle Alpi in termini di diffusione dell'alfabetizzazione. Nel Mezzogiorno continentale solo un italiano su sette sapeva leggere e scrivere, nelle isole uno su nove. L'impegno del nuovo stato per l'alfabetizzazione fu molto maggiore di quello degli stati pre-unitari ma il divario da colmare con paesi quali la Prussia era enorme. Finché restò affidata ai comuni, molti dei quali poveri di risorse, l'alfabetizzazione degli italiani procedette a macchia di leopardo. Nel complesso del Regno, il tasso di alfabetizzazione crebbe dal 27 per cento del 1861 al 62 per cento di quaranta anni dopo.

La dimensione territoriale ottenuta con l'unificazione doveva, dunque, essere tradotta in una efficace dimensione di mercato sia per i prodotti sia per i fattori della produzione. Al tempo stesso, gli italiani dovevano essere dotati del capitale umano minimo necessario a svolgere i nuovi mestieri che l'industria manifatturiera e dei servizi richiedeva. Esistevano, in altre parole, soglie minime di mercato e di alfabetizzazione perché si creassero condizioni permissive della “convergenza” con i paesi più avanzati.

Furono fatti errori di politica economica? La tradizione storiografica italiana abbonda di critiche in tale senso. La nostra ricerca è meno radicale in proposito. Per molti aspetti, la politica economica italiana non fu dissimile da quella seguita dalla maggior parte dei paesi europei dell'epoca. Per quanto riguarda la finanza pubblica, è necessario scontare lo shock esogeno della guerra del 1866. Il disavanzo accumulato fu assorbito in una dozzina d'anni con un insieme di “lesina” sulle spese ed elevata tassazione. E' difficile pensare che una forte e regressiva imposizione fiscale abbia favorito la crescita. La politica tariffaria è il tradizionale atto di accusa degli storici verso i governi italiani di allora. Benché non esente da critiche, l'approccio italiano al commercio internazionale, dapprima liberista poi protezionista, fu quello tipico degli altri paesi europei dell'epoca. Il regime monetario e del cambio venne scelto in sintonia con quanto facevano altri paesi, nell'ipotesi corretta che l'Italia avrebbe tratto benefici, non solo economici, dall'essere inserito in un *network* di paesi a cambio fisso ancorato all'oro. La scelta fu fatta senza tenere conto della competitività delle nostre merci sui mercati esteri; malgrado ciò, il cambio reale restò sottovalutato (seppure in misura decrescente) per tutto il primo trentennio, favorendo un'allocazione delle risorse ai settori aperti alla competizione internazionale. Nel complesso è difficile attribuire, in questa fase, alla politica monetaria e di bilancio, al netto dello shock bellico del 1866, un rilevante impatto negativo sulla crescita. E' stata invece criticata l'eccessiva rapidità con cui venne esteso all'intero regno il regime liberoscambista piemontese, in particolare per il negativo impatto sui divari territoriali che cominciarono ad aumentare.

La conclusione è che l'unità eliminò un importante ostacolo alla creazione di quella “capacità sociale di crescita”, molto carente negli stati pre-unitari, lasciati ai margini dello sviluppo europeo del primo Ottocento, ma che, una volta rimosso l'ostacolo, questa capacità fu costruita in vent'anni con l'unificazione del mercato e lo sviluppo del capitale umano creando le condizioni per un'accelerazione dello sviluppo che si avviò negli anni Ottanta.

Questa promettente crescita abortì in una crisi bancaria e reale di enormi proporzioni. Superata la crisi, si realizzò per la prima volta la convergenza con i paesi più avanzati.

Fallimento economico del Risorgimento, dunque? Prima di rispondere positivamente, bisogna tenere conto del fatto che, nonostante la modestissima crescita di produzione e produttività, il primo trentennio unitario vide un non trascurabile miglioramento delle dimensioni non monetarie del benessere come la speranza di vita alla nascita, la mortalità infantile, l'altezza delle reclute, l'alfabetizzazione. L'incidenza del lavoro minorile diminuì come pure quella della povertà. Se non riuscì a creare immediatamente un robusto sviluppo, lo stato rinascimentale non fu probabilmente quella matrigna che alcuni storici hanno dipinto.

4. La lunga rincorsa

4.1 1896-1913

Lo scoppio della bolla immobiliare gonfiatasi alla fine degli anni Ottanta sulle spalle dell'indebitamento sull'estero, allegramente acceso dalle banche italiane dopo la reintroduzione del *gold standard* (una crisi in questo simile a quelle sperimentate da taluni paesi emergenti negli ultimi due decenni del ventesimo secolo e per taluni aspetti a quella che stiamo ancora vivendo), precipitò l'Italia in una serie di fallimenti bancari, alimentata da scandali, da lotte politiche condotte con mezzi leciti e illeciti e dal conseguente crollo di fiducia dei mercati esteri e dei cittadini italiani. La crisi culminò nel 1893 con il fallimento delle due principali banche commerciali del paese. Furono quelli, secondo il grande storico Gino Luzzatto, "gli anni più neri dell'economia del nuovo regno". Da essi l'Italia seppe uscire, grazie alla lungimiranza di personalità di diverso orientamento politico, con un sistema bancario rafforzato, al centro del quale si collocò la Banca d'Italia, e con l'adozione di politiche monetarie, fiscali e del cambio che contribuirono a fare sì che l'Italia potesse godere dei vantaggi dalla cosiddetta "prima globalizzazione": investimenti esteri, bassi tassi di interesse sino alla conversione della rendita dal 5 al 3,75%, stabilità delle aspettative di cambio. La solidità complessiva del sistema bancario fu messa alla prova con successo nella crisi del 1907. Le rimesse degli emigranti contribuirono in modo decisivo all'equilibrio dei conti con l'estero consentendo un rapido aumento delle importazioni di beni strumentali.

Tra il 1896 e il 1913, il PIL per abitante crebbe in media dell'1,5 per cento annuo, la produzione industriale pro capite del 3 per cento. Il divario di reddito rispetto ai paesi più avanzati cominciò a ridursi per la prima volta dal diciassettesimo secolo.

Nei circa vent'anni che precedettero la Grande Guerra, l'Italia realizzò la propria "rivoluzione industriale", largamente concentrata nel nord-ovest del paese, basata anche sulle industrie e le tecnologie della cosiddetta "seconda rivoluzione industriale", ben diverse da quelle che un secolo prima avevano proiettato l'Inghilterra al primato economico mondiale. Contrariamente alle rivoluzioni industriali di inizio secolo, quella italiana fu singolarmente "benevola" verso le classi sociali più povere: la distribuzione del reddito divenne un po' meno diseguale, la povertà assoluta diminuì, la speranza di vita media crebbe fino a 45 anni, l'incidenza del lavoro minorile si ridusse, la statura degli italiani aumentò.

Una delle note negative fu l'aumento del divario di reddito tra le regioni del paese: prese le mosse una "questione meridionale" mai più risolta, intrecciata a una "questione sociale" espressa in forme anche violente.

4.2 L'Italia nella de-globalizzazione

Delicati problemi di misurazione rendono difficile stabilire che cosa successe della rincorsa italiana verso i paesi più sviluppati durante la prima guerra mondiale. Ciò che sappiamo è che le industrie siderurgica, cantieristica, meccanica, chimica – tutte fortemente sussidiate – vissero una fase di forte espansione. Particolarmente importante per la crescita successiva fu l'accelerazione degli investimenti nell'industria idroelettrica nella quale l'Italia era alla frontiera della tecnica, in una fase in cui in tutto il mondo l'elettrificazione costituiva la nuova la nuova "tecnologia a scopo generale" (*general purpose technology*). Parte della capacità produttiva in eccesso fu eliminata nella riconversione postbellica, parte degli investimenti e della tecnologia furono convertiti a produzioni di pace.

La guerra, come si sa, segnò emblematicamente la cesura tra la "prima globalizzazione" e un assetto dell'economia internazionale che vide i singoli paesi chiudersi in se stessi. Per quando riguarda la convergenza, la storia dell'economia italiana tra le due guerre si divide in due periodi. Sino al 1929 l'Italia crebbe un po' più rapidamente della media dell'Europa Occidentale, significativamente più del Regno Unito ma significativamente meno della Francia. Sino al 1925 si puntò a una crescita basata sui vantaggi comparati che l'Italia aveva costruito a partire dagli anni Novanta nelle industrie ad elevata intensità di lavoro orientate all'esportazione. Nel 1925 l'economia italiana cominciò ad alzare elevate barriere doganali, procedendo successivamente a una forte rivalutazione del cambio. La crescita rallentò pur restando positiva fino al 1929.

Tra i risultati della nostra ricerca vi è una nuova stima della produzione industriale negli anni Trenta che mostra come la crisi sia stata più severa di quanto sinora si pensasse. Sarebbe stata molto più dirompente in assenza degli interventi straordinari per il salvataggio di banche e imprese (1931-33). Nel complesso, gli anni Trenta furono un "decennio perso", con una crescita dello 0,2 per cento annuo, ben sotto la media dell'Europa occidentale (1,1 per cento). Nello stesso periodo, nonostante la rilevante caduta del reddito tra il 1929 e il 1932, l'economia autarchica tedesca crebbe di oltre il 2 per cento annuo grazie alla mobilitazione delle abbondanti risorse naturali interne e alla tecnologia avanzata di cui disponeva.

L'Italia si difese, dunque, male nella crisi e nel mondo autarchico degli anni Trenta. Le spiegazioni di questa battuta d'arresto nella lunga rincorsa per avvicinarsi ai pionieri dello sviluppo economico moderno vanno cercate nella politica economica. Il governo fascista non fu consapevole che un'economia di medie dimensioni, ancora arretrata, prevalentemente agricola, priva di risorse minerali, dipendente dall'estero per le tecnologie di frontiera avrebbe sofferto più di altre i rigori dell'autarchia. La politica protezionista, progressivamente appesantita sino a forme risibili di autarchia, e la ostinata sopravvalutazione del cambio nominale, soprattutto dopo la svalutazione della sterlina, spiegano buona parte del "decennio perso". Né si ottennero da un impianto crescentemente dirigista di allocazione delle risorse i risultati che riuscì a realizzare la Germania nazista: un'economia di comando avrebbe richiesto uno stato ben più forte ed efficiente di quello

italiano e misure coercitive che, per fortuna degli italiani, non si avvicinarono al rigore di quelle tedesche.

La crisi fu all'origine di una delle più importanti innovazioni istituzionali in campo economico della storia d'Italia: la creazione dell'IRI. I salvataggi delle grandi banche *holding* impedirono che la crisi bancaria avesse esiti austriaci o tedeschi. Lo stato acquisì il controllo di una larga parte delle grandi imprese italiane: in questo modo la crisi degli anni Trenta creò uno degli strumenti che avrebbero contribuito alla rapida ricostruzione e allo sviluppo postbellici (Amatori, Bugamelli & Colli; Berta & Onida).

Al contrario dell'esperienza del primo trentennio unitario, la bassa crescita degli anni Trenta si risolse anche in un minore aumento o diminuzione di importanti indicatori di benessere. Rallentò il progresso nella speranza di vita, crebbe il numero dei poveri così come l'incidenza del lavoro minorile. Aumentò la sperequazione nella distribuzione del reddito.

4.3 Ricostruzione e “miracolo”

Una buona parte della convergenza secolare dell'economia italiana verso i paesi più avanzati fu, come ben sappiamo, realizzata tra il 1946 e il 1973.

Per uscire dalle macerie del 1945, l'Italia colse - sul piano politico prima ancora che economico - le opportunità create dalla “sistemazione postbellica” e dal nuovo ordine internazionale che ne scaturì. Il Piano Marshall, nell'aggregato quantitativamente non decisivo, aiutò il paese a muoversi rapidamente verso la liberalizzazione degli scambi, l'Unione Europea dei Pagamenti, la partecipazione alla CECA e alla CEE. La scelta della progressiva, irrevocabile, apertura all'economia internazionale rappresentò una forte cesura con il passato. Fu una scelta politica, sostenuta anche di fronte alla resistenza di potenti lobby economiche, le medesime che a partire dal 1925 avevano propugnato la svolta autarchica. Nel dopoguerra, tuttavia, gran parte delle grandi imprese siderurgiche e meccaniche era in mano all'IRI che seguì, pertanto, le linee guida della politica economica. La siderurgia integrale, avversata dal regime negli anni Trenta, fu una tipica risposta efficiente alla linea di apertura verso i mercati internazionali.

La radicale inversione di tendenza nel grado di apertura ai mercati internazionali non si accompagnò ad altrettanto decise riforme sul piano domestico. La promozione della concorrenza fu fiacca, le strutture di governo dell'impresa rimasero chiuse, i settori naturalmente protetti (dal commercio al dettaglio, agli ordini professionali, ai servizi di pubblica utilità, al sistema finanziario) restarono strettamente regolati. Gli interessi che si opponevano a forti riforme del mercato interno trovarono un clima favorevole nella generale diffidenza verso il libero mercato che allora caratterizzava l'intera Europa ed era diffusa nella cultura dei maggiori partiti italiani di governo e opposizione. A questa si aggiungeva nella parte più attenta della tecnocrazia di stato una sfiducia, maturata nel ventennio interbellico, nella capacità dei capitalisti privati di generare sia un adeguato livello di accumulazione sia una forte dinamica d'innovazione e crescita della produttività. Fu confermata la scelta del 1937 di non procedere alla privatizzazione delle imprese acquisite dallo stato durante la crisi del 1931-33, dando all'IRI un carattere permanente. Un corollario non trascurabile di questa decisione fu il mantenere quasi interamente sotto controllo

pubblico il sistema di intermediazione finanziaria che rimase centrato sulla banca e strettamente regolato. Il mercato finanziario, la Borsa Valori, restò sottile, oligopolistico, vulnerabile alle scorrerie speculative di pochi.

Le istituzioni economiche postbelliche corrisposero all'idea di "economia mista" - caratterizzata da una forte presenza dello stato produttore e regolatore - che aveva ispirato il "compromesso costituzionale del 1948".

La Repubblica ereditò dai decenni precedenti un capitale umano meno evoluto di quello dei principali paesi europei. La scuola elementare aveva fatto enormi progressi e nel 1951 gli analfabeti sulla popolazione di oltre 15 anni si erano ridotti al 15 per cento. In questo campo, il regime fascista aveva consolidato i progressi compiuti in età giolittiana. Ma il numero medio di anni di scuola (4,1, con forti differenze territoriali) era il più basso tra quelli di tutti i 12 paesi dell'Europa Occidentale. Questa dubbia prerogativa rimase tale per i successivi 60 anni malgrado i grandi progressi compiuti anche dall'Italia. Il ceto dirigente italiano continuò a mostrarsi sordo alle esigenze della scuola.

In questo quadro di rapida apertura alla concorrenza internazionale e di forte protezione e regolazione del mercato interno, il PIL per abitante crebbe tra il 1950 e il 1973 in media del 5,3 per cento l'anno. Il tasso di crescita annuo della produzione industriale fu dell'8,2 per cento, quello della produttività del lavoro del 6,2 per cento. Insieme a Germania e Giappone, gli altri grandi sconfitti nella guerra mondiale, l'Italia realizzò in un quarto di secolo una eccezionale convergenza verso i paesi a reddito più elevato. Tra il 1950 e il 1973 il reddito medio degli italiani passò dal 38 al 64 per cento di quello degli americani e dal 50 all'88 per cento di quello degli inglesi.

La rincorsa verso i paesi più avanzati fu più rapida di quanto gli economisti avrebbero potuto attendersi sulla base del livello iniziale del reddito per abitante italiano. Giocarono, anche in questo lungo episodio oltre a fattori comuni a tutta l'Europa, elementi specifici al nostro paese. Le tecnologie dell'epoca, largamente basate sulla rivisitazione del modello fordista, si adattavano bene a un paese dotato di un'abbondante riserva di manodopera con adeguata istruzione di base e di un piccolo ma ben preparato numero di ingegneri. Sino alla metà degli anni Sessanta, l'elevata disponibilità di lavoro assicurò una crescita salariale non superiore a quella della produttività. Un ampio mercato interno consentì economie di scala, soprattutto nella produzione di beni di consumo durevoli, che a propria volta generarono vantaggi competitivi nei mercati di esportazione. In questa fase, l'impresa pubblica, dotata di eccellenti manager, fu utile strumento di accelerazione degli investimenti. L'IRI produsse a prezzi competitivi, soprattutto per l'industria meccanica, beni intermedi in settori come quello dell'acciaio nei quali l'industria privata era particolarmente debole. Gli investimenti fissi, quasi interamente finanziati da profitti non distribuiti, diedero un importante contributo alla crescita. Il divario di reddito tra Centro-Nord e Mezzogiorno si ridusse per la prima volta.

Nel complesso, la sistemazione postbellica dell'economia italiana - basata su una forte apertura al commercio estero accompagnata da larghe tutele per i produttori domestici non esposti alla concorrenza internazionale e su un importante ruolo dello stato quale produttore di beni e servizi - si dimostrò capace di sostenere la crescita di un'economia inizialmente

ancora molto arretrata. Le cose cominciarono a cambiare verso la metà degli anni Sessanta, quando il nord del paese si avvicinò alla piena occupazione. Da un lato fu più difficile rendere compatibili le accresciute domande salariali con il mantenimento di elevati livelli di accumulazione, d'altro lato le imprese incontrarono crescenti difficoltà ad accelerare i processi di innovazione per compensare l'indebolirsi dei vantaggi dell'arretratezza: offerta illimitata di lavoro e importazione di tecnologia straniera. Nella seconda metà degli anni Sessanta era già chiara la necessità di adattare istituzioni, mercati finanziari, formazione e ricerca, intervento pubblico alle caratteristiche di un'economia ormai non più arretrata, proprio grazie alla spettacolare crescita del ventennio precedente. Ben poco fu tuttavia compiuto in ciascuno di questi campi: un'omissione che peserà sulla crescita successiva.

4.4 La convergenza rallenta

All'inizio degli anni Settanta, la crescita economica subì un brusco rallentamento sia in Europa sia negli Stati Uniti. In tutta Europa vennero esaurendosi importanti fattori che avevano sostenuto la crescita nel dopoguerra, quali la spinta della ricostruzione e la progressiva apertura dei mercati. Finì una lunga fase di disponibilità di materie prime a buon mercato che aveva mantenuto favorevoli ragioni di scambio per l'Occidente. Nei paesi inizialmente più arretrati si esaurirono i vantaggi di un'abbondante offerta di lavoro. La stessa convergenza riduceva i vantaggi di produttività che si potevano ottenere con il trasferimento delle tecnologie. Tutto ciò rende comprensibile la diminuzione della crescita della produttività, anche se restano non del tutto chiari i motivi per cui essa si sia verificata, con netta e impreveduta discontinuità, simultaneamente in tutti i paesi. Giocarono forse le attese negative prodotte dalla fine dell'ordine monetario cooperativo stabilito a Bretton Woods e dal primo shock petrolifero.

L'economia italiana, ormai fortemente integrata in quella internazionale, partecipò alle vicende di quest'ultima, a cominciare dallo shock negativo di produttività, anche se con un'evoluzione che rifletteva le sue peculiarità specifiche. Tra il 1973 e il 1992 il PIL per abitante crebbe ancora alla rispettabile media del 2,5 per cento l'anno. La convergenza sugli Stati Uniti con il PIL pro capite statunitense si fermò al 76 per cento (contro il 65 per cento del 1973). Rispetto all'Europa occidentale la convergenza fu in pratica completa: nel 1992 il PIL per abitante italiano era pari a quello di Germania e Regno Unito.

Se la convergenza sul reddito degli Stati Uniti si fermò a circa due terzi di quest'ultimo, la storia della produttività è diversa. Il suo andamento va sottolineato anche per il contrasto con quello del ventennio successivo. Il prodotto per ora lavorata nell'economia italiana crebbe tra 1973 e 1992 dal 66 all'86 per cento di quello statunitense. Il reddito per abitante aumentò dunque più lentamente della produttività del lavoro: la partecipazione alla forza lavoro degli italiani fu costantemente inferiore a quella degli americani. Fu, questo, un tratto comune alle economie dell'Europa continentale, che in Italia assunse un'intensità particolare. Non è chiaro in quale altra misura si sia trattato di una scelta a favore del tempo libero rispetto al lavoro e in quale misura di un'incapacità dell'economia italiana di offrire tanta occupazione quanta era domandata.

La continuazione, seppure a ritmi ridotti, del processo di convergenza per il ventennio successivo all'età dell'oro fu realizzata con una successione di politiche che nel breve

periodo stabilizzarono in qualche modo la coesione, ingrediente decisivo della “capacità sociale di crescita”, al costo però di un indebolimento della crescita stessa nel più lungo andare.

A partire dall’“autunno caldo” e per tutti i difficili anni Settanta, si adottarono in rapida successione misure estemporanee di welfare e di indiscriminati sussidi alle imprese. Crebbe il peso delle micro-decisioni politiche nei processi di allocazione delle risorse, anche nell’impresa pubblica. L’inflazione a due cifre fu più elevata e durò più a lungo che nei paesi concorrenti. Riforme indispensabili delle quali si sentiva sempre più la necessità furono indefinitamente rinviate. La qualità della scuola peggiorò. I tempi della giustizia civile e amministrativa si allungarono. All’indebolimento dell’impresa pubblica si accompagnarono segni crescenti di debolezza della grande impresa privata. Il mercato del lavoro divenne più rigido.

L’Italia rimase alquanto bloccata in una specializzazione produttiva in settori a bassa e media tecnologia, anche se con una crescente ricerca della qualità in molti comparti del cosiddetto “made in Italy”. L’occupazione venne sempre più concentrandosi nelle piccole e medie imprese, capaci di grande flessibilità e adattamento ma meno capaci di ricerca e sviluppo. Fu probabilmente proprio grazie a questa flessibilità, un altro ingrediente della nostra specifica “capacità sociale di crescita”, che l’Italia riuscì a mantenere la propria quota di esportazioni nel mercato mondiale.

Il giudizio sulla politica macroeconomica è ancora aperto. E’ stato autorevolmente sostenuto che la politica monetaria accomodante adottata dopo il secondo shock petrolifero (1979) permise a profitti e domanda di restare elevati sostenendo l’occupazione e abbassando i costi della successiva disinflazione negli anni Ottanta. Attecchirono, tuttavia, aspettative di inflazione sradicate solo negli anni Novanta.

La spesa pubblica era venuta costantemente crescendo. Ammontava al 27 per cento del PIL nel 1960, raggiunse il 44 per cento nel 1994. Oltre due terzi dell’aumento derivarono da spesa per pensioni e sanità. L’aumento fu amplificato dalla crescita della spesa per interessi. La crescita delle entrate seguì con ritardo, solo all’inizio degli anni Novanta si raggiunse il pareggio del bilancio primario. Il disavanzo fu in media del 7,6 per cento negli anni Settanta e del 10,7 per cento nel decennio successivo. Solo all’inizio degli anni Novanta si raggiunse il pareggio del bilancio primario. In rapporto al PIL, lo stock di debito crebbe negli anni Ottanta dal 56 al 94 per cento.

La crescita degli anni Settanta e Ottanta consentì che la convergenza continuasse, seppure a ritmo ridotto. Fu sostenuta in parte da politiche macroeconomiche espansive, in parte da riforme, come la cosiddetta ristrutturazione industriale dei primi anni Ottanta e la fine del punto unico di scala mobile, che restarono tuttavia largamente incomplete. Le tensioni sociali e un crescente peso degli interessi sezionali spiegano la debolezza del quadro politico e la conseguente scarsa incisività dell’azione di governo, se misurata rispetto all’esigenza di lungo andare della crescita economica.

5. Un ventennio di divergenza 1992-2011

5.1 Dalla convergenza alla divergenza

Il 1991 è l'anno in cui è culminato il lungo processo di convergenza dell'Italia. Il PIL per abitante e quello per ora lavorata erano pari rispettivamente al 76 e all'86 per cento di quelli statunitensi. Da quel momento iniziò un processo ventennale di divergenza che riportò il rapporto tra il reddito per abitante italiano e quello statunitense al livello del 1973 (64 per cento). L'Italia non fu il solo paese avanzato a perdere terreno rispetto agli Stati Uniti: Giappone e Germania, sino ad allora accomunati con l'Italia nella rapida convergenza, ne condivisero il destino di divergenza accrescendo anch'essi di una dozzina di punti percentuali il divario relativo rispetto agli Stati Uniti. Altri paesi arretrarono, seppure meno precipitosamente, in un quadro economico internazionale che ha visto un rallentamento della crescita nell'Europa Continentale alla quale faceva da contrappunto non solo il rapido emergere dei grandi paesi asiatici ma anche una rinnovata vitalità economica degli Stati Uniti.

Negli anni Novanta (1992-2000) il PIL per abitante italiano è cresciuto in media ogni anno dell'1,7 per cento, un tasso superiore a quello di Germania e Giappone. Ma ha perso terreno rispetto alla media dei 12 paesi dell'Europa Occidentale, a Stati Uniti e Regno Unito. Per la prima volta dagli anni Trenta, è cresciuto il divario di reddito tra il nostro paese e quelli più avanzati.

Dalla metà degli anni Novanta il problema economico italiano è sintetizzabile nell'andamento di una sola variabile, la produttività, l'indicatore principe delle capacità di innovazione e organizzazione che determinano l'efficienza complessiva di un sistema produttivo, la sua vitalità competitiva sul mercato mondiale. Tra il 1995 e il 2000 l'aumento del prodotto per ora lavorata (0,9 per cento annuo) è stato solo la metà di quello realizzato dall'area euro. Questo andamento è in parte attribuibile all'aumento dell'occupazione, realizzato in seguito a importanti – seppure incompiute – riforme della legislazione relativa al mercato del lavoro, pure in presenza di una decelerazione della crescita del prodotto. La disoccupazione che nel 1995 aveva raggiunto i massimi storici ritornò in meno di un decennio a livelli simili a quelli segnati all'inizio degli anni Ottanta.

Il successivo settennio, sino all'irrompere della crisi finanziaria globale nel primo trimestre del 2008, ha visto una crescita media del prodotto lordo per abitante di solo mezzo punto percentuale l'anno e una ulteriore diminuzione della crescita della produttività totale dei fattori, divenuta addirittura negativa a partire dal 2005. Particolarmente grave, per un paese che è ancora il secondo maggiore produttore di beni industriali dell'area euro, è stata la debolezza del settore manifatturiero, la cui produzione si è complessivamente contratta, tra il 2000 il 2007 di circa 4 punti percentuali, cumulando un ritardo di ben 24 punti rispetto alla Germania.

Su un'economia debole ma in lieve ripresa tra il 2005 e il 2007 si è abbattuta una crisi dell'economia reale che in Italia è paragonabile a quella degli Anni Trenta. Benché la nostra ricerca mostri come la Grande Crisi degli anni Trenta sia stata più severa di quanto sinora pensassimo, la caduta del PIL per abitante dal massimo al minimo ciclico (1929-1931 e

2007-2009) è stata nei due casi di pari ampiezza. Nel 2010 il PIL per abitante italiano era ancora uguale a quello del 1999.

5.2 L'affievolirsi della capacità di crescere

Perché, a partire dagli anni Novanta, l'Italia sembra avere perso quella “capacità sociale di crescita” della quale parlava Abramovitz? Perché l'Italia ha interrotto, in modo quasi improvviso, il percorso secolare di convergenza iniziato negli anni Novanta dell'Ottocento e realizzato con tanto successo soprattutto nel mezzo secolo postbellico?

Sono domande che non tollerano risposte banali, costruite su pre-comprensioni ideologiche o culturali. A conclusione di una ricerca durata due anni alla quale hanno partecipato alcuni tra i migliori studiosi mondiali di storia economica, chi ha contribuito a questa ricerca non ha la presunzione di rispondere in modo soddisfacente. Il lavoro fatto si sostanzia di un gran numero di studi empirici che aggiungono molti nuovi dati e qualche nuova interpretazione alle conoscenze sin qui acquisite. Si tratta, soprattutto, di contributi su aspetti importanti dello sviluppo economico italiano che potranno, nel tempo e speriamo anche con il contributo dei colleghi stranieri, affinare risposte a queste domande, certamente destinate a sollecitare gli studiosi per molti anni a venire. Il lavoro fatto consente, tuttavia, di abbozzare una prima risposta.

Per farlo è necessario partire dal quadro internazionale nel quale si è collocata l'economia italiana prima e dopo l'inizio degli anni Novanta. In quel torno di tempo, la nostra economia – come quelle degli altri paesi – è stata sottoposta a tre grandi shock: una rivoluzione tecnologica, una rapida apertura dei mercati internazionali di beni, servizi e capitali (che chiamiamo comunemente globalizzazione), e un'accelerazione dell'integrazione europea sino alla creazione dell'Unione Monetaria. Ciascuno di questi shock richiedeva un rapido adattamento, anzitutto culturale, da parte degli imprenditori, dei lavoratori, dei decisori politici che è come dire di tutta la società. Non erano molti i paesi europei pronti a realizzare questo processo di adattamento. Alcuni ci riuscirono piuttosto bene, altri faticarono maggiormente. L'Italia è, tra i grandi paesi europei, quello che meno è riuscito a realizzare le riconversioni produttive, sociali e culturali necessarie a trasformare ciascuno dei tre shock da condanna a occasioni da sfruttare per la crescita.

Tenuto conto dei nuovi caratteri dell'economia internazionale, la ricerca delle ragioni della perdita di capacità di crescere da parte dell'Italia va fatta distinguendo tra: (i) fattori di crescita presenti fino agli anni Ottanta e ora non più disponibili, (ii) debolezze storiche della società e dell'economia che non hanno impedito (forse addirittura favorito) la lunga convergenza ma che, nelle condizioni odierne, sono divenute potenti elementi di freno.

5.3 I fattori di crescita perduti

La nostra ricerca evidenzia un indebolimento quantitativo e qualitativo della grande impresa. L'Italia è sempre stata, più di altri, paese di piccole imprese: all'inizio degli anni Sessanta la dimensione media dell'impresa italiana era di 49 addetti contro i 72 e 78 rispettivamente di Francia e Germania. Questa specificità non è interamente negativa: ha dato nel passato e forse continua a dare al sistema produttivo italiano una flessibilità che si risolve in vantaggio

competitivo. In tutti i paesi d'Europa si è verificata negli ultimi decenni una riduzione della dimensione media delle imprese ma il fenomeno è stato in Italia particolarmente pronunciato. Nel 2008 la dimensione media delle imprese italiane era la metà di quella media dei cinque maggiori paesi dell'Unione Europea. La grande impresa è la principale produttrice di ricerca applicata, con effetti a cascata sul resto dell'economia, è veicolo di investimenti diretti dall'estero, a loro volta tramite privilegiato del trasferimento di tecnologie. La diminuzione della capacità complessiva di ricerca e sviluppo, quando la produzione e adozione rapida di nuove tecniche è diventata più importante che per il passato, non può che avere diminuito la capacità sociale di crescita del paese. Alla contrazione quantitativa si è aggiunto un deterioramento della qualità della grande impresa, se è vero che tra il 2000 e il 2005 il prodotto per ora lavorata è diminuito di circa il 20 per cento nelle imprese con più di 500 addetti. La breve ripresa del 2005-2007 è stata trainata da un recupero di produttività nella grande impresa, a riprova del suo ruolo sistemico.

Un secondo elemento di debolezza emerso nell'ultimo ventennio come freno alla crescita è una finanza pubblica caratterizzata da spesa e debito elevati. Si tratta dell'esito finale di un lungo processo di deterioramento della finanza pubblica che, iniziato alla fine degli anni Sessanta non è mai stato corretto. L'Italia è arrivata all'inizio degli anni Novanta con un rapporto tra debito e PIL superiore al 90 per cento, proprio la soglia oltre la quale, secondo alcuni economisti, il peso del debito pubblico rallenta la crescita. Lungo tutto il rapido sviluppo postbellico il debito era stato mantenuto al di sotto del 90 per cento. E' difficile stabilire "soglie" valide per tutti i tempi e tutti i paesi. In età giolittiana l'Italia aveva iniziato la propria convergenza, partendo da un rapporto debito/PIL vicino al 120 per cento, era però credibilmente e concretamente impegnata a ridurlo drasticamente. Anche se si ritiene arbitraria la soglia del 90 per cento, sussistono pochi dubbi che – a parità di condizioni – un debito elevato costituisca un freno alla crescita: esso spinge verso l'alto i tassi di interesse, richiede un'elevata tassazione e spesso, come nel caso italiano dell'ultimo decennio, si risolve in una riduzione del volume degli investimenti pubblici in ricerca e infrastrutture. Nel lungo andare minaccia il *welfare state*, con potenziali effetti disgreganti sulla compagine sociale. Infine, come sperimentiamo in questi mesi, in regime di perfetta mobilità internazionale dei capitali (una delle caratteristiche del mondo post-1991) un elevato debito pubblico espone il paese a gravi pericoli qualora si instauri nei mercati una percezione di fragilità della finanza pubblica.

Un terzo elemento di novità emerso per la prima volta alla fine degli anni Ottanta è la sopravvalutazione del cambio reale, che era rimasto costantemente sottovalutato o vicino alla parità nel corso della precedente storia economica. Nella nostra ricerca, argomentiamo che una sottovalutazione del cambio aiuta la crescita spostando risorse dai settori naturalmente protetti che producono per il mercato interno a quelli orientati all'esportazione e pertanto maggiormente sottoposti a stimoli per accrescere la produttività. Sosteniamo però che questo effetto si è affievolito al crescere del reddito. Esso è stato probabilmente di qualche peso sino all'inizio degli anni Settanta, in seguito lo è stato assai meno. E', pertanto, probabile che la novità storica di un cambio reale sopravvalutato non sia stata elemento di freno alla crescita dopo il 1991. Più che una causa, essa è un sintomo della malattia. A un cambio nominale che si apprezzava, l'Italia non ha risposto con un aumento della concorrenza sul mercato interno, che avrebbe potuto mantenere il tasso di inflazione sotto la media della zona euro, né con un contenimento del costo unitario del lavoro.

5.4 “Mali antichi” non più sostenibili

Dagli anni Novanta la crescita è stata rallentata soprattutto da antiche e diffuse debolezze del sistema economico italiano. Sorge subito la domanda: perché nel passato queste stesse debolezze non hanno frenato lo sviluppo mentre lo frenerebbero oggi? Per rispondere bisogna tenere conto di due grandi cambiamenti intervenuti nell'ultimo ventennio.

(i) Anzitutto, è cambiato l'ambiente internazionale nel quale economia italiana deve competere, in seguito ai tre *shock* ricordati sopra: globalizzazione, nuova tecnologia, mercato e moneta unici in Europa. (ii) In secondo luogo, il successo stesso della lunga convergenza ha mutato le condizioni, i fattori, che ne consentono la prosecuzione. All'inizio degli anni Novanta, il divario nel prodotto per ora lavorata e nella produttività multifattoriale dell'Italia rispetto ai paesi più avanzati era molto limitato. Se un'economia lontana dalla frontiera della tecnologia può sfruttare la propria arretratezza per crescere più rapidamente del paese leader adattandone la tecnologia alla propria dotazione di fattori e trasferendo lavoro da settori a bassa a settori ad alta produttività, ciò è sempre meno possibile a mano a mano che l'economia stessa si avvicina alla frontiera. Vicino alla frontiera, la crescita deriva soprattutto da istituzioni latamente intese: ricerca, capitale umano, infrastrutture materiali e immateriali.

Per entrambi questi motivi, a partire dagli anni Novanta sono diversi dal passato i fattori che possono generare sviluppo in un paese come l'Italia della “seconda globalizzazione”. La lista degli elementi di debolezza dell'economia italiana, relativamente poco influenti nel passato ma diventati ora decisivi, è nota: non occorre ripercorrerla. La nostra ricerca studia i principali tra essi nella loro genesi ed evoluzione. Per sintetizzarli, basta dire che l'Italia si colloca al 24 posto sui 26 paesi per i quali l'OCSE ha stilato un indice di “capacità di reggere alla globalizzazione” basato su regolazione, istruzione, flessibilità del mercato del lavoro, programmi per il lavoro e ambiente innovativo.

La modesta crescita italiana contrasta, apparentemente, con una serie di importanti riforme istituzionali, da tempo invocate, realizzate negli anni Novanta in materia bancaria e finanziaria, societaria, di lavoro, di concorrenza. Fu attuato il più ambizioso programma di privatizzazioni europeo dopo quello britannico. In un decennio (1994-2004) il debito pubblico fu ridotto di ventidue punti percentuali. Queste riforme non furono sufficienti a mettere il sistema economico italiano in grado di competere nel nuovo quadro europeo e mondiale perché la loro attuazione incontrò resistenze tali da renderle incomplete, male applicate, distorte e alla fine inadeguate. All'inizio del nuovo millennio, la spinta riformatrice degli anni Novanta perse forza. Nella classifica delle condizioni ambientali per il “fare impresa” stilata dalla Banca Mondiale, l'Italia continua a scivolare verso il basso.

L'Italia ha perso l'occasione di sfruttare la rivoluzione informatica, la “tecnologia a scopo generale” di questa fase storica, per accrescere la propria produttività. E' una tecnologia che, per sua natura, non può attecchire in economie eccessivamente regolate. La timida deregolazione italiana non è stata sufficiente a incentivare la diffusione delle tecnologie di informazione e comunicazione, né ha aiutato la piccola dimensione media delle imprese. Anche in questo campo, la ridotta forza della grande impresa ha avuto un effetto negativo. Soprattutto, il trasferimento e la diffusione della tecnologia tipica della nostra epoca

richiedono un capitale umano maggiore di quello accumulato nel corso dei decenni precedenti.

5.5 L'istruzione: un caso esemplare

Negli ultimi 150 anni, il numero medio pro capite di anni di frequenza scolastica nella popolazione in età compresa tra i 15 e i 64 anni è cresciuto da poco più di uno agli attuali 10,8. Nonostante l'enorme progresso non si è ottenuta in questo settore oggi cruciale una convergenza rispetto ai principali paesi Europei. Alcuni di essi, nel 1861 poveri quanto l'Italia, avevano sin da allora tassi di alfabetizzazione significativamente maggiori del nostro. Altri, per esempio la Finlandia, sono partiti con una scolarizzazione meno diffusa della nostra ma ci hanno superati da decenni. Il tasso italiano di scolarizzazione resta il più basso tra quelli dei 12 paesi dell'Europa Occidentale. Nel passato, la scarsità di capitale umano misurato in anni di scuola, non ha impedito la crescita. Alcuni studiosi sostengono che possa averla perfino favorita, considerando che il tipo di conoscenze allora richieste era di carattere pratico e informale, basato su conoscenze che si trasmettono tacitamente sul lavoro, piuttosto che di natura formale e scolastica. Nella globalizzazione di fine Novecento, tuttavia, un basso livello di scolarizzazione è di ostacolo non solo all'adozione delle tecniche tipiche dell'epoca ma probabilmente anche alla comprensione di culture diverse dalla propria e, in generale, alla trasformazione sociale, oltre che economica, del paese. E' di ostacolo alla formazione di quell'intangibile capitale sociale di fiducia e appartenenza che agevola la coesione delle collettività.

Sul piano meramente quantitativo promette bene per il futuro il fatto che l'aumento della scolarità media non sia mai stato tanto elevato quanto nel decennio 2001-2010 nel quale si è passati da 8,3 a 10,8 anni di scolarità media, con una crescita annua del 2,9 per cento (3,6% nel Mezzogiorno) contro 1,7 del trentennio precedente. Questa nota di ottimismo sul terreno quantitativo va tuttavia temperata tenendo conto della qualità del sistema scolastico italiano. La scuola italiana si colloca nella parte bassa della classifica dei paesi OCSE sulla base dei test di apprendimento. Dagli anni Settanta in poi sembra esserci stato uno scambio tra aumento quantitativo della scolarità e diminuzione della sua qualità. Il fenomeno dell'analfabetismo di ritorno è patologicamente elevato. Nell'ambiente competitivo e tecnologico degli ultimi due decenni, la qualità è probabilmente ancora più importante della quantità di istruzione.

6. Conclusioni

Tra il 1896 e il 1992, con l'eccezione degli anni Trenta, l'Italia si è sviluppata più rapidamente dei paesi europei che a fine Ottocento avevano un reddito superiore al suo, realizzando nel gergo degli economisti una "convergenza incondizionata". In questo arco di tempo il benessere degli italiani è cresciuto a dismisura in tutte le sue dimensioni. Un'economia largamente agraria è diventata dapprima industriale e poi largamente basata sul settore dei servizi. Nei suoi tratti stilizzati questo processo assomiglia a quelli analoghi intrapresi dagli altri paesi che, nell'Ottocento, hanno imboccato la via dello sviluppo economico moderno. Non era però scritto negli astri che una simile crescita dovesse realizzarsi: la maggior parte dei paesi è rimasta indietro, ha iniziato il proprio "sviluppo

economico moderno” con enorme ritardo rispetto all’Italia. D’altra parte, quando si compì la fragile unificazione politica, è difficile immaginare quale tra gli osservatori stranieri più informati avrebbe scommesso sui progressi economici che poi la Penisola realizzò. La nostra ricerca mette in luce, con una grande mole di nuovi dati e nuove elaborazioni, le principali forze che contribuirono alla “convergenza” secolare della Penisola.

Una peculiarità della nostra storia economica è l’assenza di convergenza nei primi trenta e negli ultimi venti anni della nostra storia. Abbiamo spiegato la lenta crescita del primo trentennio con il tempo necessario a costruire condizioni che permettessero di sfruttare il vantaggio ottenuto creando uno stato unitario e indipendente e con gli esiti di una lunga crisi tra la metà degli anni Ottanta e quella del decennio successivo. Abbiamo attribuito il rallentamento del ventennio a noi più vicino alla scarsa capacità di adattamento del nostro sistema ai grandi cambiamenti dell’ambiente economico internazionale che hanno caratterizzato questo periodo. Una scarsa capacità derivante sia dal venire meno di fattori che precedentemente avevano favorito la crescita sia dal peso dei mali antichi del nostro sistema sociale ed economico, divenuto insostenibile in un mondo profondamente e rapidamente mutato.

La nostra è l’analisi storica di un caso di “sviluppo economico moderno” importante e male conosciuto all’estero. Come tale non offre raccomandazioni di politica economica. Siamo però convinti che la storia economica sia un indispensabile complemento della teoria anche nella ricerca delle misure idonee a promuovere lo sviluppo. Non sarà difficile estrapolare dai nostri lavori pensieri in argomento.

Mentre scrivevamo i nostri contributi, mentre ne discutiamo qui, l’Italia vive una crisi finanziaria di genesi troppo recente perché le nostre analisi ne abbiano tenuto conto. La storia del nostro “sviluppo economico moderno” offre forse uno spunto di riflessione anche per il difficile momento che viviamo. Essa dice che il sapere superare le crisi rilanciando lo sviluppo fa parte di quella “capacità sociale di crescita” sulla quale si è basata la convergenza secolare del nostro sistema economico verso quelli maggiormente sviluppati.

Alla metà degli anni Novanta dell’Ottocento, l’Italia visse l’epilogo, potenzialmente devastante, di una lunga crisi bancaria e di bilancia dei pagamenti, intrisa di episodi di corruzione e strettamente intrecciata con una lotta politica senza quartiere. L’Italia ne uscì grazie a fondamentali mutamenti istituzionali, tra i quali la creazione della Banca d’Italia, e – dopo la tragica sconfitta di Adua - a un recupero di concordia nazionale che permise l’impostazione di una politica economica coerente nel tempo. Nei primi anni Trenta, un gruppo di tecnocrati salvò il sistema bancario da un destino simile a quello subito da Austria e Germania. Nel dopoguerra, l’Italia uscì dalle rovine materiali, morali e politiche grazie alla lungimiranza di un élite politica che seppe anteporre gli interessi del paese a quelli della propria parte forgiando un compromesso che permise la nascita del patto costituzionale. Negli anni Settanta e nei primi anni Novanta, nuovamente la società italiana ebbe la forza di uscire dalla crisi puntando, seppure in modo imperfetto, al superamento dei problemi strutturali all’origine della crisi stessa. La storia degli ultimi 150 anni sembra avere impresso nel DNA della nostra “capacità sociale di crescita” la forza di uscire, a volte solo alla ventitreesima ora, da difficoltà a prima vista insormontabili e di uscirne non solo congiunturalmente ma reinventando un progetto di sviluppo economico e sociale. Lo storico

non possiede palle di vetro ma la consapevolezza di questo DNA gli infonde fiducia nell'esito dell'enorme partita in gioco.

Italy and the World Economy, 1861-2011²

Gianni Toniolo

Contents

1. The research	27
2. A tale of convergence and two tails	28
3. Disappointing beginnings?	29
4. Closing the gap	4;
4.1 1896-1913	2;
4.2 Italy and the globalization backlash	52
4.3 Reconstruction and the “miracle”	33
4.4 Convergence slowdown	35
5. Divergence again, 1992-2011	56
5.1. From convergence to divergence	36
5.2 Losing growth capability	37
5.3 The missing growth factors	38
5.4 Unsustainable “ancient evils”	39
5.5 Education, a case in point	3:
6. Conclusion	3;

² I thank Claire Giordano, Alfredo Gigliobianco, Matteo Gomellini and Marco Magnani for helpful comments.

1. The research

In 1861 the new Kingdom of Italy was a poor country in both absolute and relative terms. Per capita income, more or less equivalent to the average in Sub-Saharan Africa today, was about half that of the United Kingdom, the dominant economic power and cradle of the industrial revolution. Average life expectancy in the new Kingdom was about 30 years. A working-class family of four lived on the monthly equivalent of today's €230, 60 per cent of which was spent on food. Some 44 per cent of Italians lived in absolute poverty, deprived of sufficient income to meet their daily needs. Income inequality was extremely high (the Gini coefficient was about 0.5).

In the course of 150 years, income per inhabitant in Italy has grown approximately 13-fold. Average life expectancy is now 82 years, one of the longest in the world. The average working-class family of four spends an average of €2,100 a month on goods and services and only a quarter of it on food which is far more varied and higher-quality than that of their forebears in 1861. Unfortunately, absolute poverty has not been eradicated, but it now affects "only" 4-5 per cent of the population. Despite the increase in inequality of the last 20 years, income is distributed much more equally today than at the time of unification (the Gini coefficient is about 0.33).

These figures are striking because of the enormous increase in income and welfare achieved in the space of only a few generations (many of us have great-grandparents who fought with Garibaldi, and the oral tradition of the *Risorgimento* is still alive in a good number of families). This improvement however should not come as a surprise: the figures are typical of the economic history of any poor country that in the 1800s undertook the road of "modern economic growth" as defined by Simon Kuznets.

It therefore seems useful to contribute to the celebrations for the 150th anniversary of Italy's political unification by revisiting the case of Italy's modern economic growth, highlighting the interaction of our system with the performance of the world economy. Under the umbrella of this extensive research project, Italian experts have worked with scholars from other countries in the belief that if different points of view were exchanged, new data, hypotheses, and interpretations would be produced leading to a better understanding of how Italy achieved its own modern economic growth, in what domestic and international circumstances and with which positive or negative features.

Like all branches of learning, economic history is valuable in itself when it uncovers new data and perfects its methods to shed more light on the dynamics of past economic phenomena. But it is also a useful tool for understanding the present. The spirit in which we have organized and carried out our research was aptly summarized by President Napolitano when he said, in Rimini, "In celebrating the 150th anniversary of Italian unification, we have aimed to trace a thread joining Italy's past history (complex but instructive), its problematic present and its possible future."

2. A tale of convergence and two tails

In the mid-1800s, after two centuries of relative and absolute decline, the Italian peninsula was part of Europe's poor periphery. It lagged behind the pioneers of industrialization. Economists and economic historians expect that, once the difficult road to growth has been taken, a backward country will grow more rapidly than the more developed ones and, in the long run, catch up with their levels of income. This is known as the process of "convergence" or "closing the gap". It is based on the idea that there is an "advantage of backwardness." Less developed countries are able to grow faster than advanced nations by importing technology from them at low cost and adapting it to their own comparative advantages. They can cheaply transfer resources from low-productivity agriculture to manufacturing. They can export to high-income foreign markets. However, "convergence" does not automatically follow backwardness. It requires the creation of a set of conditions, in particular institutions and human capital, which are able to generate a "social capacity for development" and "a technical congruence" with the leading countries. Until the middle of the twentieth century, these conditions had been achieved in only a handful of countries. Our research aims at understanding how conditions for sustained growth were produced and maintained in the course of united Italy's economic history.

The economic history of peoples who manage to "close the gap" is typically characterized by two sets of elements: those common to all countries in the "club" of nations achieving modern economic growth and those specific to each individual country. The former derive from external circumstances such as the prevailing technology, the composition of trade, and the international economic cycle. The specific factors derive from the history, comparative advantages, institutions and policies of each country, which in turn influence its capacity to adapt to external conditions.

Accordingly, we have sought to read the modern economic growth of Italy as the difficult and anything but straightforward story of the lengthy process of catching up by a country that was initially poor and peripheral but then achieved the income and welfare levels of countries that were more advanced in technology and productivity, displaying both features common to all countries in similar conditions and features particular to Italy.

In the 150 years of its history as a unified country, Italy has essentially closed the initial income gap with the leading European countries and narrowed that with the United States. Convergence was achieved in the century between the 1890s and the 1990s with an average annual rate of growth of per capita output of 2.4 per cent. However, the first thirty years and the last twenty years were characterized by a widening of the gap separating Italy from the higher-income countries.

One of the aims of our research is to determine the causes both of the century-long central period of comparatively rapid growth and of the disappointing economic performance during the initial and final "tails" of Italian history since unification.

3. Disappointing beginnings?

The new Kingdom's modest economic performance and the slow growth of output, after the *Risorgimento* had raised such great expectations, did not escape the notice of contemporaries. The leaders of the *Risorgimento* had been inspired more by political ideals than by economic considerations, although these had not been lacking. It was widely believed that a government of Italians for Italians would at last produce an improvement in welfare. In the second half of the nineteenth century, in fact, those peoples that were not free to pursue their own trade policies – for instance, the populations of the Indian sub-continent – underwent a particularly severe process of de-industrialization in a world in which the Atlantic area was experiencing rapid industrialization. So the expectations of the *Risorgimento* did not seem unreasonable, and many consequently expressed disappointment at the initially slow pace of development. Later, there was even talk of an “economic failure of the *Risorgimento*.” Was this judgment justified? What was the reason for the slow rate of growth in the thirty years following unification?

The question was widely debated in the 1950s and '60s. Rosario Romeo attributed the modest growth to the need to create first a system of infrastructure, Emilio Sereni to the lack of agrarian reform, and Alexander Gerschenkron to the absence of those “agents of industrialization” that he identified as universal banks, which eventually came into being at the end of the nineteenth century. Giorgio Bonelli and Luciano Cafagna ascribed the phenomenon to the naturally slow acceleration of growth, on the model of the first English industrial revolution. Stefano Fenoaltea focused on the international business cycles during the first globalization and the negative impact of protectionism.

Our research – which has produced, among other things, new estimates of GDP and a productivity series covering the whole history of Italy – focuses on the creation of “social capability for growth”, as first described by Abramovitz. In 1861 that capacity was still largely lacking.

While the Italians were poor at the time of unification, by joining together they also became numerous, and the new nation found itself among the nine largest economies in the world (the largest, incidentally, was China, precisely because of the size of its population). Being a mid-ranking economic power which had finally acquired independence brought potential benefits during the first globalization, notably a sufficiently large market to generate economies of scale and give governments greater freedom in choosing an apt policy mix to foster growth. But these advantages had to be created.

As we have experienced in postwar Europe, market unification cannot be achieved overnight. Italy's single currency was created in 1862, but it took time for its use to become widespread. The first, imperfect banking act was only approved in 1874. Unification of the financial market was not achieved until the 1880s. In 1865 Parliament produced a Napoleonic civil code and a commercial code that was already obsolete when passed. A modern code of commercial law was enacted only in 1882. One chapter in our research documents the shortcomings of the new laws and the new public administration. In 1860 Italy's transport and communication infrastructure lagged far behind those of the other European countries. The unified state channeled public and private resources into creating a

telegraph system and a railway network, but the effects of these investments on the convergence of domestic prices, i.e. on the inception of a single market, were slow to be felt.

According to Moses Abramoviz, one of the crucial variables of social capacity for development is human capital. Our study highlights Italy's lag in terms of literacy with respect to the countries north of the Alps. In the mainland South only one in seven Italians could read and write, only one in nine on the islands. The new nation put far more effort into literacy than the pre-unification states, but the gap with respect to countries such as Prussia was enormous. As long as schooling was under the jurisdiction of the municipalities, many of which lacked resources, literacy in Italy proceeded patchily. In the country as a whole, the literacy rate rose from 27 per cent in 1861 to 62 per cent forty years later.

The territorial size that resulted from unification had to be translated into effective market size, both for products and for the factors of production. At the same time, the Italians had to acquire the minimum human capital needed to perform the new jobs required by manufacturing and services. In other words, there existed market size and literacy thresholds for the creation of conditions that would allow convergence with the more advanced countries.

Were policy mistakes made? Italian historiography abounds with criticisms of economic policymaking in the wake of the *Risorgimento*. Our study is less radical. In many respects Italian economic policy was not unlike that of most European countries at the time. In the case of public finance, the exogenous shock of the war of 1866 must be taken into account. The cumulative deficit was reabsorbed in a dozen years through a combination of expenditure cuts and high taxation. It is difficult to imagine that high and regressive taxation fostered growth. Historians have traditionally blamed tariff policy for hindering growth. Although not immune to criticism, Italy's approach to international trade, first liberal and then protectionist, was typical of other European countries at the time. However, the excessive speed with which the free trade system of Piedmont was extended to the entire Peninsula adversely impacted on the geographical divergences, which began to widen. The monetary and exchange rate regime was chosen on the correct assumption that Italy would benefit, and not only economically, from belonging to a network of countries with fixed exchange rates under the gold standard. The choice was made without considering the competitiveness of Italian goods on foreign markets; nevertheless, the real exchange rate remained undervalued (albeit less and less so) throughout the first thirty years, fostering the allocation of resources to sectors open to international competition. Overall, it is hard to claim that, aside from the shock of the 1866 war, monetary and budgetary policy had a significant negative impact on growth in this phase..

The conclusion is that unification eliminated a major obstacle to the creation of the social capacity for growth that had been so sorely lacking in the pre-unification states, which remained on the fringes of European development in the early nineteenth century. Once that obstacle had been removed, however, the social capability for growth was created in the space of twenty years with market unification and the development of human capital, thus creating the conditions for an acceleration of growth from the 1880s on, which however was cut short by a major banking crisis. Once the crisis had been overcome, convergence with the more advanced countries was achieved for the first time.

So, did the *Risorgimento* fail economically? Before answering yes, it is important to bear in mind that despite very modest growth in output and productivity, the first thirty years after unification saw a far from negligible improvement in the non-monetary dimensions of welfare, such as life expectancy at birth, infant mortality, the height of army recruits, and literacy. The incidence of child labour diminished, as did poverty. Although the new national state did not succeed immediately in creating robust growth, it was probably not the evil stepmother portrayed by some historians.

4. Closing the gap

4.1 1896-1913

A real estate bubble formed at the end of the 1880s on the back of the foreign debts thoughtlessly incurred by the Italian banks after the restoration of the gold standard (a crisis similar in this respect to those that hit some emerging countries in the 1980s and 1990s and in many ways not unlike the present one). When the bubble burst, it precipitated a series of bank failures that were spiced with scandal and accompanied by political struggles using licit and illicit means, ending in a loss of confidence on the part of foreign investors and Italian citizens. The crisis came to a head in 1893 with the failure of the country's two leading commercial banks. According to the eminent historian Gino Luzzati, these were "the darkest years for the economy of the new kingdom". Italy managed to recover, thanks to the foresight of a few public figures of different political persuasions, with a strengthened banking system centred on the Bank of Italy and monetary, budgetary and exchange rate policies that enabled the country to reap the benefits of the first globalization: foreign investment, low interest rates culminating in the conversion Italian consols from 5 to 3.75 per cent, and stable exchange rate expectations. The overall soundness of the banking system was successfully put to the test by the crisis of 1907. Emigrants' remittances made a decisive contribution to balancing the external accounts, leading to a rapid increase in imports of technology embodied in capital goods.

From 1896 to 1913 per capita GDP grew by an average of 1.5 per cent per annum, per capita industrial production by 3 per cent. The income gap with respect to the more advanced countries began to narrow for the first time since the seventeenth century.

In the roughly twenty years leading up to the Great War Italy carried out its own industrial revolution. This was largely concentrated in the North-West of the country and based in part on the industries and technologies of the so-called second industrial revolution, far different from those that had propelled England to world economic leadership a century earlier. Unlike the industrial revolutions of the first half of the century, Italy's was unusually "benevolent" towards the lower classes: the income distribution became less unequal, absolute poverty diminished, average life expectancy lengthened to 45 years, the incidence of child labour declined, and Italians grew taller. Among the negative notes, the income gap between regions widened. The never-to-be-solved "Southern question" arose, intertwined with a "social question" that sometimes manifested itself in violent forms.

4.2 *Italy in the globalization backlash*

Complicated measurement problems make it hard to determine Italy's progress in catching up with the more developed countries during the First World War. What we do know is that the steel, shipbuilding, engineering, and chemical industries – all heavily subsidized – underwent rapid expansion. A factor of particular importance for subsequent growth was the high investment in the hydroelectric power industry, a sector in which Italy was on the technological frontier, during a phase in which electrification constituted the world's new “general purpose technology”. Some of the excess productive capacity was eliminated after the war, some of the high-tech investments were converted to peacetime use.

The war, as we know, symbolically marked the watershed between the “first globalization” and a time nicknamed by historians as the “globalization backlash”. As for convergence, the story of the Italian economy in the interwar years divides into two periods. Up to 1929 Italy's growth rate was somewhat above the western European average, significantly higher than in the United Kingdom but significantly lower than in France. Until 1925 growth was led by the labour-intensive export-oriented industries based on Italy's comparative advantages. In 1925 the Fascist government began to raise tariff barriers, and subsequently jacked up the value of the lira. The economy slowed, though it continued to grow until 1929.

Among the results of our research project, a new estimation of industrial production in the 1930s shows that the Italian Great Depression was deeper and lasted longer than previously thought. It would have been still more devastating without the extraordinary measures taken in 1931-33 to rescue banks and firms. Overall, the 1930s were a “lost decade”: growth averaged 0.2 per cent a year, against a western European average of 1.1 per cent. Over the same period the autarkic German economy, despite its collapse between 1929 and 1932, grew by over 2 per cent a year, thanks to the mobilization of the country's abundant natural resources and to the advanced technology at its command.

So Italy did not hold up well in the Depression and in the autarkic world of the 1930s. The explanations for this halt in its long catch up with the pioneers of industrial growth are to be found in ill-designed policies. The Fascist government did not foresee that a medium-sized economy, still backward and prevalently agricultural, lacking mineral resources and dependent on imports for cutting-edge technologies, would suffer more than others from the rigours of autarky. The protectionist policy, steadily tightened until it embraced risible forms of autarky, and the stubborn overvaluation of the nominal exchange rate, especially after the devaluation of sterling, go a long way to explaining the lost decade. Nor did an increasingly dirigiste approach to resource allocation yield results comparable to those of Nazi Germany: a command economy would have required a much stronger and more efficient state and coercive measures on a par with those introduced in Germany, which, fortunately for Italians, were not forthcoming.

The crisis gave rise to one of the most important institutional innovations in the history of the Italian economy, the establishment of the Institute for Industrial Reconstruction, IRI. The rescue of the big investment banks kept the banking crisis from having Austrian or German outcomes. The state took control of a major portion of Italy's large companies. In this way

the crisis of the 1930s created one of the instruments that would contribute to rapid reconstruction and growth after the war.

In contrast with the experience of the first three decades after unification, slow growth in the 1930s was accompanied by a tendency of the important indicators of well-being to level off or decline. The lengthening of life expectancy slowed, the ranks of the number of poors expanded, child labour became more common, the distribution of income turned more unequal.

4.3 Reconstruction and “miracle”

A good part of the Italy’s secular convergence towards the more advanced countries occurred between 1946 and 1973.

To overcome the war’s legacy of destruction, Italy grasped the opportunities – politically even earlier than economically – created by the post-war settlement and by the new international order. The Marshall Plan, on the whole quantitatively not decisive, helped the country move rapidly towards trade liberalization, the European Payments Union and participation in the European Coal and Steel Community and the European Economic Community. The policy of progressive, irrevocable opening up to the international economy represented a sharp break with the past. It was a fundamental political choice, upheld even in the face of resistance from powerful economic lobbies, the same that from 1925 onwards had advocated autarky. After the war, however, most of the steel and engineering industry was in the hands of IRI, and IRI followed the economic policy guidelines. Full-cycle steelmaking, opposed by the regime in the 1930s, was a typical efficient response to the policy of opening up to world markets.

The radical reversal of trend in the degree of openness to international markets was not accompanied by equally decisive reforms on the domestic front. The effort to promote competition was feeble, firms’ governance structures remained closed, the naturally sheltered sectors (retail trade, the professions, utilities, the financial system) remained strictly regulated. The interests opposed to vigorous reforms of the domestic market found a favourable climate in the general distrust of the free market that prevailed throughout Europe and was deeply rooted in the culture of the main government and opposition parties in Italy. In addition, the more mindful technocrats, looking back on the twenty years between the wars, had little confidence in the ability of private capitalists to generate an adequate level of investment and a high rate of innovation and productivity growth. The decision made in 1937 not to privatize the companies that IRI had acquired during the crisis of 1931-33 was confirmed, making IRI a permanent institution. A non-trivial corollary was the decision to preserve public control of practically the entire system of financial intermediation, which remained bank-centred and strictly regulated. The stock exchange, remained thin, oligopolistic, vulnerable to the speculative forays of a handful of traders.

The post-war economic institutions corresponded to the idea of a “mixed economy” – characterized by a strong role for the state as producer and regulator – that had inspired the “constitutional compromise of 1948”.

The stock of human capital that the Republic inherited from the previous decades was less developed than that of the main European countries. Primary education had made huge strides, and by 1951 the illiteracy rate among the population older than 15 was down to 15 per cent. In this field the Fascist regime had consolidated the progress achieved in the Age of Giolitti. But the average number of years of schooling – 4.1 years, with large geographical disparities – was the lowest among the twelve countries of western Europe, and, despite great advances, Italy continued to hold this dubious distinction over the next sixty years. The Italian ruling class continued to be deaf to the needs of education.

In this context of rapid opening up to international competition coupled with strong protection and regulation of the domestic market, per capita GDP grew by an average of 5.3 per cent per year between 1950 and 1973. Industrial production grew by 8.2 per cent and labour productivity by 6.2 per cent a year. Together with Germany and Japan, the other former Axis powers, during this quarter of a century Italy converged strongly towards the high-income countries. Between 1950 and 1973 Italian per capita income rose from 38 to 64 per cent of the figure in the United States and from 50 to 88 per cent of that in the United Kingdom.

Italy gained ground on the more advanced countries faster than economists could have expected in view of the initial level of Italian per capita income. In this long episode, factors specific to Italy again were at work alongside factors common to all of Europe. The technologies of the day, largely derived from the Fordist model, were well suited to a country that had an abundance of workers with adequate basic education and a small but well-trained cadre of engineers. Up to the mid-1960s, the plentiful availability of labour ensured that wages did not outstrip productivity growth. An ample domestic market permitted economies of scale, especially in the production of durable consumer goods, which in turn generated competitive advantages in export markets. During this period, public enterprises under excellent managers helped to accelerate aggregate investment. Especially for the engineering industry, IRI produced intermediate goods at competitive prices in steel and other sectors in which private enterprise was particularly weak. Fixed investment, practically all of it financed by retained earnings, made an important contribution to growth. The North-South income gap narrowed for the first time.

Overall, Italy's post-war economic arrangements – based on extreme openness to foreign trade, accompanied by ample safeguards for domestic producers not exposed to international competition, and on the central role of the state in producing goods and services – proved capable of supporting the growth of an initially still very backward economy. Things began to change towards the middle of the 1960s, when the North approached full employment. It became harder to meet increased wage demands while maintaining high levels of investment. At the same time firms found it increasingly difficult to step up the pace of innovation in order to compensate for the fading of the advantages that had come with backwardness: the boundless supply of labour and imports of technology. In the second half of the decade, the need to adapt institutions, financial markets, training and research, and public intervention to the characteristics of an economy that the spectacular growth of the previous twenty years had lifted from backwardness was already clear. However, very little was done in these fields, and this omission weighed on subsequent growth.

4.4 Convergence slowdown

At the turn of the seventies the pace of growth slowed abruptly both in Europe and in the United States. In Europe, the impetus from such key factors of post-war growth as reconstruction and the progressive opening up of markets petered out. A long phase during which the availability of cheap raw materials had maintained favourable terms of trade for the West came to an end. In the initially more backward countries, the advantages of an abundant supply of labour faded. Convergence itself reduced the productivity gains that could be wrung from technology transfers. All this makes the decline in productivity growth comprehensible, although the reasons why it was so sharp and sudden and occurred simultaneously in every country, west and east of the iron curtain, are not entirely clear. The negative expectations caused by the end of the Bretton Woods cooperative monetary order and by the first oil shock are only part of the explanation.

The Italian economy, now well integrated in the world economy, participated in the events that affected the latter, notably the negative productivity shock, although with an evolution that reflected its own peculiar features. Between 1973 and 1992 per capita GDP grew at the respectable rate of 2.5 per cent per year. The convergence on US per capita GDP reached 76 per cent (up from 65 per cent in 1973). The convergence on Western Europe was virtually complete: in 1992, per capita GDP in Italy was equal to that in Germany and the United Kingdom.

If the convergence on US GDP came to a halt at about three quarters, the productivity story is different. The improvement needs to be stressed, not least in view of the contrast with the following twenty years. Hourly output in the Italian economy rose from 66 per cent of the US figure in 1973 to 86 per cent in 1992. In other words, per capita GDP grew more slowly than labour productivity; the Italian labour force participation rate was constantly lower than the US rate. This was a feature common to all the continental European economies, but it was especially marked in the case of Italy. It is not clear whether this was a preference for free time over work or the result of an inability on the part of the Italian economy to meet the demand for employment.

The continuation, albeit at a slower rate, of the convergence process during the twenty years that followed the golden age was achieved with a succession of policies that in the short term stabilized cohesion, a key ingredient of the “social capacity for growth,” but at the cost of a weakening of growth itself in the longer term.

From the “hot autumn” of 1969 and throughout the difficult 1970s, a series of extemporaneous measures were adopted to strengthen welfare and provide indiscriminate subsidies to firms. Political micro-management in resource allocation grew in importance, particularly in public enterprises. Double-digit inflation was higher and lasted longer in Italy than in the countries it competed with. Indispensable reforms, the need for which was increasingly felt, were indefinitely postponed. The quality of the school system deteriorated. The time required to obtain justice in civil and administrative courts lengthened. The weakening of public enterprises was accompanied by growing signs of frailty in large private-sector firms. The labour market became more rigid.

Italy remained locked into a product specialization concentrated in sectors marked by low or medium technology, although there was a continuous drive for quality in many branches of traditional Italian products. Employment came to be increasingly concentrated in small and medium-sized firms, which had great flexibility and adaptability but were less capacity for R&D. It was probably thanks to this flexibility, another ingredient of the country's "social capacity for growth", that Italy succeeded in maintaining its share of the world export market.

The jury is still out on Italy's macroeconomic policy. It has been authoritatively argued that the accommodating monetary policy stance adopted after the second oil shock in 1979 kept profits and demand high, thereby supporting employment and lowering the costs of the subsequent disinflation in the 1980s. However, inflation expectations of inflation took root that would not be eradicated until the 1990s.

Public expenditure grew steadily, rising from 27 per cent of GDP in 1960 to 44 per cent in 1994. More than two thirds of the increase was due to pensions and healthcare. Public spending expansion was amplified by the growth in interest payments. The rise in revenue followed with a lag. The overall budget deficit averaged 7.6 per cent of GDP in the 1970s and 10.7 per cent in the 1980s. It was only at the beginning of the 1990s that the primary budget was brought into balance. In the 1980s the ratio of the debt to GDP rose from 56 to 94 per cent.

The growth of the 1970s and 1980s allowed convergence to continue, although at a slower pace. It was sustained in part by expansionary macroeconomic policies and in part by reforms, such as the so-called industrial restructuring of the early 1980s and the abolition of the single step-up of the wage indexation mechanism; these reforms remained incomplete, however. Social tensions and the increased importance of sectional interests explain the weakness of the political system and the consequent ineffectiveness of the government's action, when compared with the long-term needs of economic growth.

5. Divergence again, 1992-2011

5.1 From convergence to divergence

The long process of Italian convergence came to an end in 1991: per capita GDP and hourly output were equal to respectively 76 and 86 per cent of the US values. That year saw the start of 20 years of divergence, which took the ratio between Italian and US per capita GDP back to its 1973 level of 64 per cent. Italy was not the only advanced country to lose ground with the United States: Japan and Germany, which until then had also converged rapidly, followed a divergent course as well and, like Italy, saw their gap with the United States widen by a dozen percentage points. Other countries trailed behind, although less precipitously, in an international economic context marked by growth slowdown in continental Europe accompanied not only by the rapid emergence of the leading Asian countries but also by renewed US economic vitality.

In the period 1992-2000 Italian per capita GDP grew at an average annual rate of 1.7 per cent, which was faster than in Germany and Japan but slower than the 12 western European countries as a group, the United States and the United Kingdom. For the first time since the 1930s the per capita GDP gap between Italy and the more advanced countries widened.

From the middle of the 1990s Italy's economic problem can be summarized in the performance of just one variable: productivity. This is the key indicator of the ability to innovate and organize that determines the overall efficiency of a productive system and its ability to compete on the world market. Between 1995 and 2000 the increase in hourly output (0.9 per cent per year) was only half that of the euro area. This performance was partly due to the increase in employment deriving from important – albeit incomplete – reforms of labour market law and achieved notwithstanding a deceleration in the growth of GDP. After peaking in 1995, in less than 10 years unemployment returned to levels similar to those of the early 1980s.

The next seven years, up to the outbreak of the global financial crisis in the first quarter of 2008, saw per capita GDP grow at an average annual rate of only 0.5 per cent and a further reduction in the growth of total factor productivity, which actually turned negative from 2005 onwards. Especially serious for a country that is still the second-largest producer of industrial goods in the euro area was the weakness of the manufacturing sector, where output contracted by about 4 per cent between 2000 and 2007 and the gap compared with Germany amounted to no less than 24 percentage points.

An economy that was weak but recovering somewhat between 2005 and 2007 was hit by a crisis of the real sector that in Italy was comparable in severity to that of the 1930s. Although our research shows that the Great Depression was more severe than had been thought, the fall in per capita GDP from peak to trough (1929-31 and 2007-09) was of the same magnitude in the two cases. In 2010 Italian per capita GDP was still equal to that recorded in 1999.

5.2 Losing growth capability

Why, from the 1990s onwards, does Italy appear to have lost its “social capacity for growth”? Why has the secular convergence been interrupted after proceeding so successfully, especially in the half century following the Second World War?

At the end of a research project lasting two years in which some of the world's best economic history scholars participated, those who contributed to this research do not presume to have a satisfactory answer. The work carried out resulted in numerous empirical studies that add a large quantity of new data and some new interpretations to our body of knowledge. These contributions on important aspects of Italy's economic development will, over time allow scholars to refine the responses to these questions, which will undoubtedly intrigue them years to come. The work done nonetheless makes it possible to sketch an initial response.

To do so, it is necessary to start from the international context before and after the turn of the '90s. In that brief span of time, the Italian economy, like those of other countries, was hit by

three major shocks: a technological revolution; a rapid opening of the world markets for goods, services and capital (commonly known as globalization); and an acceleration of European integration leading to the creation of the Monetary Union. Each of these shocks required rapid adjustment, first and foremost cultural, by entrepreneurs, workers and political decision makers, i.e. the whole of society. Not many European countries were ready to carry through this adaptation. Some succeeded quite well, others found the going harder. Italy was the large European country that was least successful in making the productive, social and cultural changes needed to turn each of the three shocks from a ball and chain into a growth opportunity to be exploited.

Taking the new features of the international economy into account, the search for the reasons for Italy's loss of its capacity for growth must distinguish between: (i) growth factors present until the 1980s and now no longer available; and (ii) historical weaknesses present in society and the economy that did not prevent (perhaps even fostered) the secular convergence process but which, in today's conditions, have become a major obstacle.

5.3 The missing growth factors

Our research highlights a quantitative and qualitative weakening of large firms. More than other countries, Italy has always been the country of small firms: at the beginning of the 1960s firms had 49 workers on average in Italy, compared with 72 in France and 78 in Germany. This feature is not entirely negative: it gave, and perhaps continues to give, Italian industry a flexibility that is one of the country's idiosyncratic competitive advantages. In every European country the average number of workers has declined in recent decades, but the phenomenon was especially pronounced in Italy. In 2008 the average number of workers in Italian firms was half the average of the five leading EU countries. Large firms are the main producers of applied research, with fallouts on the rest of the economy; they are a vehicle for foreign direct investment, which, in turn, is one of the main channels of technology transfer. The reduction in Italy's R&D capability, at a time when the rapid development and adoption of new techniques is more important than in the past, inevitably diminishes the country's "social capacity for growth". The decrease in the number of large firms has been accompanied by a worsening of their quality if it is true that between 2000 and 2005 hourly output contracted by about 20 per cent in firms with more than 500 workers. The short-lived recovery of 2005-07 was driven by an improvement in the productivity of large firms, thus confirming their systemic role.

A second source of weakness that has emerged as a brake on growth in the last two decades is high public spending and the large public debt. This was the ultimate outcome of a long process of degeneration of public finances that began at the end of the 1960s and was never corrected. Italy came into the 1990s with a public debt of more than 90 per cent of GDP, which according to some economists is precisely the threshold where the debt begins to slow down growth. Throughout the long period of rapid growth after the Second World War the ratio had always been kept below 90 per cent. It is hard to set "thresholds" that are valid in all times and all countries. During the Age of Giolitti Italy had a debt/GDP ratio of nearly 120 per cent, but it initiated a process of convergence with an effective and credible commitment to its drastic reduction. Although one may well consider 90 per cent an arbitrary figure, there is little doubt that, other things being equal, a large public debt is a

drag on growth. It drives up interest rates, requires heavier taxation and often, as in Italy over the past decade, results in reduced public investment in research and infrastructure. In the long run it is a threat to the welfare state, potentially undermining social cohesion. Finally, as we have seen in recent months, given perfect international capital mobility (a key feature of the post-1991 world), a high public debt exposes the country to serious danger if the markets should perceive the public financial situation as fragile.

A third element that emerged at the end of the 1980s was the overvaluation of the lira in real terms, whereas in all of Italy's previous economic history the real exchange rate had always been undervalued or near parity. Our study argues that undervaluation fosters growth by shifting resources from the naturally sheltered sectors that produce for the domestic market to export-oriented industries for which increasing productivity is a vital necessity. We also maintain, however, that as the economy expanded this effect waned. It was probably a fairly significant factor until the start of the 1970s, much less so thereafter. Consequently the historical novelty of overvaluation is not likely to have been an impediment to Italian growth after 1991. More than a cause of the disease, it was a symptom. As the nominal exchange rate rose, Italy did not respond by accentuating competition in the domestic market, which could have kept the inflation rate in line with that of the rest of the euro area, or by curbing unit labour costs.

5.4 Unsustainable “ancient evils”

Since the 1990s growth has been held back by the widespread, long-standing weaknesses of the Italian economy. The question that springs to mind is why those same weaknesses that are supposedly braking growth today did not do so in the past. To answer, one must take account of two great changes that have occurred in the past two decades. First, the international environment in which Italy competes has been transformed by the three shocks mentioned earlier: globalization, the technological revolution, and the European single market and single currency. And second, the very success of long-run convergence has altered the conditions that make its continuation possible. At the turn of the '90s there was only a small gap between Italy and the most advanced countries in hourly output and multifactor productivity. An economy that is far from the technology frontier can exploit this backwardness to grow faster than the leader by adapting imported technology to its own factor endowment and shifting labour from low- to high-productivity sectors, but the closer it comes to the technology frontier the harder this becomes. In the proximity of the frontier, growth depends on institutions in the broad sense, research, human capital, and physical and intangible infrastructure.

For these two reasons, beginning in the '90s the potential growth factors in a country like the Italy of the “second globalization” were different from the past. There is no need to rehearse the familiar list of Italian economic weaknesses that were relatively unimportant in the past but have now become decisive. Our research project studies the genesis and evolution of the most significant among them. In a nutshell, Italy ranks 24th of the 26 countries for which the OECD has drawn up an index of the capacity to withstand globalization based on regulations, education, labour market flexibility, employment programmes and environment for innovation.

Italy's modest growth apparently contrasts with the realization in the '90s of a number of long overdue reforms in banking and finance and company, labour and competition law. The most ambitious privatization programme in Europe, save that of Britain, was launched. In the course of a decade (1994-2004) the debt/GDP ratio was lowered by 22 percentage points. These reforms were not enough to put the economy in a position to compete within the new European and global environment, however; their implementation was met with a resistance that rendered them incomplete, ill-applied, distorted, and ultimately inadequate. At the turn of the century the reform drive ran out of steam, and Italy has continued to slip downwards in the "doing business" rankings of the World Bank.

Italy missed the chance to exploit the IT revolution, the present era's "general purpose technology", to increase productivity. This is a technology that by its nature cannot thrive in an over-regulated environment. Italy's timid deregulation was not sufficient to encourage the spread of information and communication technology, nor did it help Italy's mainly small firms to grow in size. In this field too, the diminished strength of large corporations had an adverse effect. Above all, the transfer and the diffusion of this technology require more human capital than Italy had built up over the decades.

5.5 Education, a case in point

In Italy's 150 years as a unified nation, school attendance among the population aged 15-64 has risen from an average of just over 1 year to 10.8 years, but this enormous progress has not brought convergence in this field with the other main European countries. Some of them, just as poor as Italy in 1861, had significantly higher literacy rates even then. Others, such as Finland, began with even lower rates of school attendance but overtook Italy decades ago. Italy's school attendance rate is still the lowest in the twelve countries of Western Europe. In the past, the scarcity of human capital as gauged by school attendance did not impede economic growth. Some scholars maintain that it may even have favoured growth, as the kind of skills required derived from practical, and informal know-how passed on tacitly on the job, rather than transmitted by formal education. But in the globalized world of the new century low school attendance is a barrier not only to the adoption of typical modern technologies but also to the understanding of different cultures and, more broadly, to the social as well as the economic transformation of the country. It is a barrier to the formation of the intangible social capital of trust and sense of belonging that is conducive to the cohesion of the national community.

In strictly quantitative terms, it is encouraging that the greatest improvement in average years of schooling Italy has ever achieved came in the last decade, from 8.3 in 2001 to 10.8 in 2010; this represented an increase by 2.9 per cent per year (3.6 per cent in the South), compared with 1.7 per cent over the previous 30 years. However, this hopeful note must be tempered when considering the quality of the Italian education system, which is in the lower half of the OECD rankings based on achievement test scores. Starting in the 1970s there appears to have been a trade-off between educational quantity (increasing) and quality (decreasing). The rate of functional or secondary illiteracy, despite formal schooling, is pathologically high. Yet in the competitive and technological environment of the last two decades, the quality of education is probably even more important than the quantity.

6. Conclusion

From 1896 to 1992, with the exception of the decade of the 1930s, Italy grew faster than the European more advanced countries whose GDP at the turn of the century had been higher, realizing what economists call “unconditional convergence.” Over that long span of time run the welfare of Italians improved enormously in every respect. An overwhelmingly agrarian economy became first industrial and then largely service-based, following. In a stylized account, of course, this is the same path taken by the other countries that set out on modern economic growth in the nineteenth century. Yet it was not written on the wall that such growth would be achieved. Most countries, in fact, lagged behind, beginning their own modern economic growth far later than Italy. For that matter, at the time when Italy gained its fragile political unity, it is hard to imagine how any well-informed foreign observer could have bet on the economic progress that the nation would in fact achieve. Our research, thanks to new data and analyses, highlights the main forces behind Italy’s secular convergence with the more advanced countries.

A peculiarity of Italian economic history is the lack of convergence during the first thirty and the last twenty years of its history. We explain the slow growth until the 1890s as reflecting first the time required to create the conditions for exploiting the advantages of a unified, independent state and then the protracted slump from the mid-1880s to the mid-1890s. We ascribe the slowdown of the last two decades to a relative inability to adapt to the momentous changes in the international economy. This inability stems both from the disappearance of factors that had previously fostered growth and from the weight of long-standing social and economic ills that have now, in a rapidly and radically changing world, become unsustainable.

Our work is the reappraisal of an important case of modern economic growth, hitherto imperfectly known abroad. As such, we offer no policy recommendations. But we are convinced that economic history is an indispensable complement to economic theory, among other things in designing measures to foster growth. It should not be hard to draw out relevant insights from the various works presented here.

As we were writing our contributions to the project and as we discuss them here, Italy is experiencing a financial crisis too recent to have been taken into account. But the story of our modern economic growth may nevertheless provide grounds for reflection on this difficult moment. It tells us that success in overcoming crises by rekindling development is part of the social capacity for development that underpinned our economy’s secular convergence with the more highly developed countries.

In the mid-1890s Italy was in the throes of the potentially devastating epilogue to a prolonged banking and balance-of-payments crisis, permeated with episodes of corruption and wracked by fierce political struggle. The country survived thanks to fundamental institutional changes, including the creation of the Bank of Italy, and – in the wake of the shocking military defeat on the battlefield of Adowa – the recovery of national cohesion, which permitted the design of time-consistent economic policies. In the early 1930s a group of technocrats saved the banking system from the fate that befell the Austrian and German banks. After the war, Italy dug itself out of the material, moral and political rubble thanks to

a political *élite* farsighted enough to put the national interest above partisan interests, forging the compromise that produced the constitutional pact for the Republic. In the 1970s and again in the early 1990s Italian society found the strength to overcome the crisis and introducing relevant, if imperfect and incomplete, reforms. The history of the last 150 years seems to have imprinted in the DNA of our social capacity for development the power to overcome – albeit sometimes only at the last minute – seemingly insurmountable difficulties; and not only by sparking a cyclical upturn but by inventing new paths of economic and social development. Needless to say, historians have no crystal ball but the awareness of this national DNA can only inspire confidence in the outcome of the historic test before us.