

Capitolo 3

Il sistema economico fra declino e riforme

di Igor Guardiancich, Mattia Guidi e Manuela Moschella

1. La mancata crescita della produttività italiana
2. Welfare
3. Il debito pubblico italiano e la sua sostenibilità
4. Conclusioni

Da molti anni, quando si parla di Italia e della sua economia la parola d'ordine è quella di «declino» (Capussela 2019). L'Italia è, cioè, spesso rappresentata come un Paese dalle profonde debolezze economiche, tra cui spicca il problema della scarsa crescita e di un debito pubblico assai elevato. L'immagine di un Paese in declino non è, tuttavia, solo il risultato delle sue vulnerabilità economiche: tale immagine riflette anche, e soprattutto, la cronica incapacità dei decisori pubblici di risolvere i problemi che si presentano, affrontare le sfide e adattarsi ai cambiamenti. Spesso, infatti, nella storia repubblicana, ambiziose agende di riforme e investimenti si sono tradotte in occasioni mancate o largamente incomplete. L'instabilità politica del Paese non ha di certo aiutato: dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'Italia ha avuto 67 esecutivi la cui durata media è stata di poco superiore all'anno (cfr. *infra*, Capitolo 9). Le debolezze economiche, associate a quelle politiche, hanno quindi contribuito alla diffusione di un'immagine dell'Italia come di un Paese 'malato' e anello debole della catena in Europa, spesso anche a dispetto della resilienza del Paese e delle sue imprese. La crisi economica generata dalla diffusione di Covid-19, con la conseguente recessione e ulteriore instabilità politica, ha rafforzato tale immagine, come del resto la crisi del debito sovrano aveva già fatto a partire dal 2010.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di capire da dove deriva questa narrazione 'declinista', al fine di individuare i principali problemi economici che il sistema politico deve affrontare, ma anche mettere in evidenza i punti di forza del Paese e i fattori che possono contribuire al cambiamento della sua traiettoria economica e sociale.

A questo scopo, il capitolo offre una disamina sistematica delle principali criticità politico-economiche che hanno caratterizzato l'Italia soprattutto negli ultimi trent'anni. In particolare, il capitolo si focalizza sui problemi riguardanti la produttività, la struttura del welfare e le finanze pubbliche. Nella trattazione che segue, vedremo come i maggiori

Declino:
un Paese economicamente debole

Origini di questa narrazione

Criticità politico-economiche

problemi con cui il sistema politico italiano si è confrontato negli ultimi tre decenni siano costituiti da un progressivo declino di produttività (cioè il rapporto tra la quantità di beni e servizi prodotta in una data unità di tempo e i fattori impiegati per produrla), un uso poco efficiente della spesa pubblica, riforme miopi o incomplete del welfare, e crescita del debito pubblico associata a una dinamica demografica preoccupante. Nel discutere tali problemi, il capitolo si propone di ricostruire i processi politici ed economici che hanno contribuito a produrli.

Il «vincolo esterno»

Uno dei temi ricorrenti del capitolo è il contesto determinato dall'Unione Europea: la storia economica degli ultimi decenni è, infatti, indissolubilmente legata alla partecipazione dell'Italia all'euro. Tale partecipazione, non a caso spesso teorizzata come «vincolo esterno», ha costantemente influenzato i decisori nazionali. La partecipazione all'Unione Economica e Monetaria (UEM) è stata un ancoraggio importante – sebbene spesso non pienamente sfruttato – per il Paese nell'affrontare le crisi e le conseguenti sfide degli ultimi decenni.

La crisi del debito sovrano e quella del Covid-19

Il capitolo dedica, inoltre, particolare attenzione alle sfide economiche e alle risposte politiche più recenti, ovvero alle conseguenze innescate dalle crisi del debito sovrano del 2010 prima, e del Covid-19 nel 2020. Entrambe le crisi hanno esposto chiaramente le vulnerabilità dell'Italia, soprattutto nel confronto con i principali Paesi europei. Queste crisi si sono caratterizzate, però, per un diverso tipo di risposta da parte dell'Unione Europea. Quest'ultima, abbandonando la priorità attribuita al consolidamento fiscale (altrimenti detto «austerità») negli anni 2010 e seguenti, ha fatto degli investimenti pubblici la chiave per favorire la ripresa economica e incoraggiare le riforme nel 2020. L'adozione di strumenti quali il Next Generation EU e il Dispositivo di Ripresa e Resilienza rappresenta, pertanto, una nuova occasione per le riforme e il cambiamento politico (Moschella – Verzichelli 2021). Al momento della stesura di questo contributo, è ancora difficile prevedere come le nuove politiche europee influenzeranno le scelte future dei decisori politici nazionali e l'impatto che esse avranno sul sistema politico nel suo complesso. Tuttavia, non va sottovalutata la portata potenziale di questo cambiamento.

Il capitolo è organizzato nel modo seguente. Nella prima sezione vengono affrontati i problemi di produttività; nella seconda ci si concentra sull'area del welfare; la terza sezione, infine, analizza il problema del debito pubblico e le sue conseguenze.

■ 1. La mancata crescita della produttività italiana

1.1 La situazione attuale

PIL e SPA

Negli anni dal 2000 al 2018, la ricchezza (il c.d. prodotto interno lordo, PIL) pro capite reale (ovvero al netto dell'aumento dei prezzi) in Italia è diminuita di oltre il 2%. Ancora più significativo è il confronto tra lo standard di potere d'acquisto (SPA) pro capite con la media UE. Nel 2000, lo SPA pro capite italiano era pari a circa il 120% della media dell'UE-28. Nel 2018 era sceso al 96%.

Comunque si misuri quest'evoluzione, la crescita dell'economia italiana ha subito un brusco rallentamento dagli anni Ottanta in poi, ed è andata addirittura declinando, come abbiamo già notato, a partire dal 2000 (Capussela 2019).

Sebbene sia complesso individuare le cause della stagnazione economica, un ampio consenso nella letteratura economica sottolinea l'importanza dei problemi di produttività, ovvero gli scarsi risultati conseguiti nel processo produttivo in rapporto ai mezzi impiegati per realizzarli. Se guardiamo alla produttività totale dei fattori, che tiene conto dell'efficienza complessiva con cui capitale e manodopera sono impiegati nel processo produttivo, vediamo che, secondo OCSE 2020, tra il 1995 e il 2018 la produttività è diminuita in media dello 0,07% all'anno, e dello 0,46% tra il 2001 e il 2007. Un risultato relativamente migliore si può osservare nel periodo 2010-2018, quando la produttività è cresciuta dello 0,24% annuo. Se compariamo l'Italia con un Paese relativamente simile come la Francia, il confronto è impietoso: nel periodo 1995-2018 la produttività multifattoriale francese è cresciuta in media dello 0,59% annuo.

Il difficile stato della produttività italiana può essere attribuito a quattro diversi fattori (Marro 2019): *i*) difficoltà nel fare impresa, anche a causa di un'allocazione inadeguata delle risorse (soprattutto del capitale); *ii*) basso livello di istruzione e fuga di cervelli; *iii*) debolezze e lacune strutturali Nord-Sud; *iv*) basso livello di spesa in ricerca e sviluppo (R&S) e arretratezza tecnologica. Vediamo questi fattori più nel dettaglio.

In Italia fare impresa è reso spesso problematico dal diffuso clientelismo, da fenomeni corruttivi, dall'inefficienza del sistema giudiziario e del settore pubblico. A questo si deve aggiungere un sistema produttivo dominato da mini e micro imprese. Sebbene esse costituiscano un importante patrimonio del Paese, la maggior parte di queste sono imprese familiari, in cui proprietà e gestione si sovrappongono, e che tendono a specializzarsi nella produzione di beni ad alta intensità di manodopera, che richiedono scarsi investimenti in tecnologia. Secondo l'Istat (https://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA_ASIAUE1), nel 2019 il 94,8% di tutte le aziende italiane aveva meno di 10 dipendenti, e in media meno di quattro. Inoltre, il Paese ha un numero di lavoratori autonomi superiore alla media europea. Nel 2020, nell'area euro i lavoratori autonomi rappresentavano circa il 13,8% della forza lavoro, mentre in Italia questa percentuale è del 21,1% (Eurostat 2021).

A questi fattori si deve aggiungere un'allocazione delle risorse spesso inefficiente, e soprattutto del capitale. Calligaris et al. (2016) sostengono che l'efficienza nell'allocazione del capitale è diminuita a partire dal 1995, anche tra le imprese più grandi e più produttive e nelle regioni più competitive del Nord. Ciò significa che aziende di modesta produttività sono emerse anche in aree dove erano presenti eccellenze economiche, rallentando così i settori più all'avanguardia.

Il secondo grave problema che si ripercuote sulla produttività è il livello medio di istruzione. Se confrontata con i Paesi più avanzati, l'Italia ha un basso numero di laureati (26,9% rispetto alla media europea del 39,9%) (European Commission 2018), forti carenze nell'istruzione professionale, nelle politiche attive del lavoro, nella formazione permanen-

Declino dell'economia italiana

Problemi di produttività

Quattro fattori

1) Difficoltà nel fare impresa

Allocazione inefficiente delle risorse

2) Basso livello medio di istruzione

te e, infine, una cronica mancanza di cooperazione tra università e impresa. A queste debolezze si aggiunge la ben nota «fuga» di lavoratori più istruiti, anche a causa dei bassi livelli salariali per il tipo di competenze. Nel 2016 – ultimo anno per il quale sono disponibili i dati dell'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) – sono emigrate 115.000 persone. Questo numero è probabilmente sottostimato (chi emigra spesso non si iscrive all'AIRE): infatti, le domande di affiliazione agli istituti di sicurezza sociale da parte di italiani in Germania e Regno Unito sono da due a tre volte più elevate.

Percorsi di studio
non in linea
con il mercato

Va poi segnalato che i percorsi di studio scelti dai giovani non sono in linea con la domanda del mercato del lavoro. Ad esempio, ci sono troppi pochi laureati in informatica, ingegneria, economia e *management*, il che significa che anche le persone altamente istruite hanno prospettive lavorative incerte. Questo, e il fatto che le imprese italiane, per la maggior parte piccole e poco produttive, richiedano poco personale qualificato, fa sì che il 28% delle persone con un'istruzione terziaria di età compresa tra 25 e 34 anni sia occupato in mansioni per le quali è sovraqualificato (Cedefop 2019). Impossibile non notare un paradosso: nonostante ci siano relativamente pochi laureati, sono comunque troppi (tanto da essere spesso sovraqualificati per le loro mansioni) per le imprese italiane – segnale questo di una domanda di lavoro qualificato troppo bassa per un'economia avanzata.

non in biblio



3) Divario Nord-Sud

Il terzo grande problema della produttività italiana è la mancanza di convergenza economica tra Nord e Sud, che affligge l'Italia dall'unificazione in poi (Felice – Vecchi 2015). I dati dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) sul valore aggiunto lordo (VAL) regionale non lasciano dubbi: rispetto alla media UE-28, nel 2016 l'Alto Adige ha registrato il più alto valore aggiunto annuo per lavoratore (126%) mentre in Calabria si è registrato il valore più basso (80,6%). La media italiana è stata del 106,8%. Più preoccupante è il calo relativo: dal 2000 in poi questo rapporto è diminuito di 13 punti percentuali.

4) Scarsi investimenti
in ricerca e sviluppo

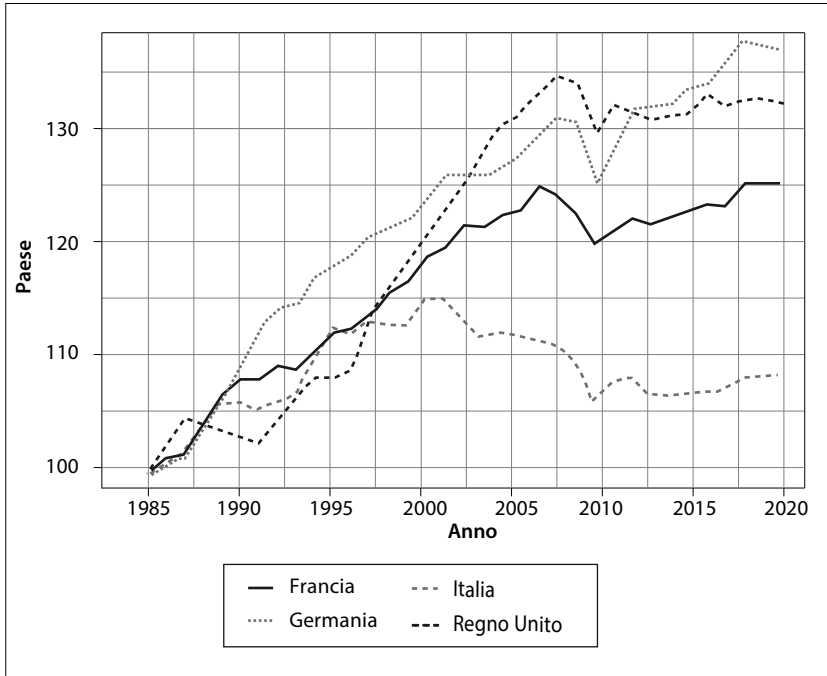
Infine, l'Italia investe troppo poco in ricerca e sviluppo, e l'economia è trainata da settori scarsamente produttivi. Il maggior numero di posti di lavoro è stato creato tra il 2010 e il 2016 in settori dove la produttività è inferiore alla media: nei servizi di ristorazione e alberghieri (214.000 posti di lavoro netti), nelle attività domestiche (135.000) e nell'assistenza sociale e lavoro sociale (88.000). Per quanto riguarda la spesa in R&S, nel 2017 l'Italia ha investito solo lo 0,3% del PIL nelle università, meno della metà della media dell'UE (0,7%). Sebbene in Italia si investa in generale di più rispetto a prima della crisi del debito sovrano (1,35% del PIL nel 2017 contro 1,13% nel 2007), la spesa per investimenti è ancora inferiore alla media dell'UE (2,07%). Inoltre, il 60% della spesa in ricerca e sviluppo è concentrato in sole quattro regioni: Lombardia, Lazio, Piemonte ed Emilia-Romagna.

DESI

La mancanza di innovazione tecnologica pone l'Italia al 25° posto tra i 28 Stati membri dell'UE nell'Indice dell'economia e della società digitale (DESI) (European Commission 2020). In termini di connettività e servizi pubblici digitali, la situazione in Italia è relativamente

Figura 1

Evoluzione della produttività di Italia, Francia, Germania e Regno Unito (1985-2019).



Fonte: OCSE (https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=PDB_GR&lang).

buona. Tuttavia, un quarto della popolazione non utilizza ancora internet regolarmente, e quasi il 60% non ha conoscenze digitali di base. Questa carenza nelle competenze digitali si riflette anche nello scarso utilizzo di servizi online e nel numero limitato di piccole e medie imprese che operano in rete.

Carenza di competenze digitali

1.2 L'evoluzione storica

La crisi della produttività italiana è iniziata nell'ultimo decennio del XX secolo, come si può osservare nella Figura 1. Essa è il risultato di fattori sia economici che politici. In primo luogo, la crescente integrazione dei mercati di beni, servizi e capitali ha cambiato profondamente lo spazio globale. I mercati finanziari e i fondi di investimento globali hanno assunto un'influenza sempre più decisiva sulle politiche economiche domestiche. La globalizzazione, che ha portato per esempio a un'estensione delle catene di approvvigionamento globali a luoghi in cui i costi del lavoro erano inferiori, è stata considerata come un risultato positivo per i consumatori (per via di prezzi più bassi), e in generale come qualcosa di inevitabile. Solo ricerche recenti hanno dimostrato quali danni economici e sociali

Effetti della globalizzazione

– soprattutto per i lavoratori più esposti alla concorrenza – siano stati causati in Occidente dallo ‘shock cinese’ (Autor – Dorn – Hanson 2016).

La «quarta rivoluzione industriale»

In secondo luogo, le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione non hanno solo trasformato radicalmente i processi di produzione e le comunicazioni, ma hanno anche contribuito all’internazionalizzazione accelerata dei mercati. Il cambiamento tecnologico è un processo dinamico che crea nuovi posti di lavoro, distruggendo quelli obsoleti e rimodellando l’organizzazione del lavoro. La cosiddetta «quarta rivoluzione industriale», iniziata negli anni Novanta, sembra essere più veloce delle precedenti (richiede l’ammodernamento continuo della produzione) e più estesa (influisce sulle pratiche di lavoro delle aziende in tutto il mondo).

La creazione dell’area euro

In terzo luogo, la creazione dell’Unione Economica e Monetaria a seguito della firma del trattato di Maastricht nel 1992 ha comportato un cambiamento del contesto all’interno del quale operano le imprese nazionali e, di conseguenza, ha messo in discussione le strategie da queste seguite per far fronte alla concorrenza internazionale. La creazione dell’area euro, culminata nel 1999 con l’introduzione della nuova moneta, ha di fatto espropriato gli Stati aderenti di una politica monetaria autonoma. Tassi di cambio fissi con gli altri membri dell’area hanno fatto sì che le imprese italiane non abbiano più potuto fare affidamento su uno strumento spesso utilizzato in passato per compensare le perdite cicliche di competitività, ovvero le «svalutazioni competitive» della lira. Sebbene la moneta unica abbia protetto le imprese italiane dalle oscillazioni dei mercati valutari creando importanti incentivi agli investimenti, ciò ha comportato, almeno nel breve periodo, un costo di adattamento per le imprese.

Le scelte dei decisori nazionali

I problemi di produttività e competitività del Paese vanno anche ricondotti a fattori politici e, in particolare, alle scelte (o non scelte) dei decisori economici nazionali. Tra il 1994 e il 2008, i governi di centrodestra e centrosinistra che si sono alternati hanno spesso messo mano a riforme che volevano aggredire i problemi di efficienza economica del Paese, ma senza sviluppare una visione strategica adeguata (Schmidt – Gualmini 2013). In altre parole, il sistema politico italiano si è spesso dimostrato in ritardo o incapace di articolare una strategia industriale per affrontare i problemi sopra elencati, privilegiando, invece, una logica di urgenza finanziaria. Si possono leggere in quest’ottica, ad esempio, le privatizzazioni (cioè la vendita a privati di aziende pubbliche) iniziate con il governo Amato nel 1992 e che hanno coinvolto le grandi società pubbliche industriali, energetiche, di telecomunicazioni e finanziarie come ENEL, ENI, INA, IRI, Telecom Italia (oggi TIM). Da un lato, tale processo ha mirato a migliorare l’efficienza delle ex imprese industriali e finanziarie statali e a promuovere aggregazioni che le rendessero più forti e competitive. Dall’altro, alcune privatizzazioni sono rimaste incompiute, come nel caso delle imprese bancarie (Box 2), o influenzate, più che da una logica di politica industriale di lungo periodo, da esigenze finanziarie di breve periodo (ovvero l’esigenza di ridurre velocemente il debito pubblico).

Fattori politici

Va, inoltre, notato come ragioni politiche abbiano spesso influenzato la gestione delle crisi industriali italiane. Lo dimostra la ripetuta

BOX 1

La «svalutazione competitiva»

Per «svalutazione competitiva» si intende una pratica di politica monetaria che consiste nel favorire (o quantomeno nel non opporsi a) un deprezzamento della propria valuta rispetto a quelle estere. Le monete si apprezzano o si deprezzano sul mercato dei cambi per via dell'interazione fra domanda e offerta. Immaginiamo il caso di Cina e Stati Uniti: ogni Paese ha la sua moneta (yuan e dollaro rispettivamente), e le due monete possono deprezzarsi e apprezzarsi. Se ci sono più persone che vogliono acquistare dollari in cambio di yuan, il prezzo del dollaro rispetto allo yuan aumenterà. Nel caso contrario, sarà lo yuan ad apprezzarsi. Transazioni di questo tipo avvengono giornalmente tra valute diverse, e in entrambe le direzioni, sia per effetto di importazioni ed esportazioni che per effetto di movimenti finanziari. Se la Cina esporta più negli USA di quanto importa, la domanda di yuan rispetto ai dollari aumenterà (perché gli americani «vendono» dollari ai cinesi per comprare yuan con cui pagare i produttori dei beni che importano), facendo apprezzare la moneta cinese. Tuttavia, la Cina può «compensare» questi movimenti vendendo yuan agli americani per acquistare dollari – per esempio, per acqui-

stare buoni del tesoro americani. In questo modo, l'apprezzamento dovuto all'interscambio commerciale può essere annullato o persino invertito. Mantenere «artificialmente» basso il valore della propria moneta rispetto a una valuta straniera permette a un Paese di mantenere bassi i prezzi dei propri beni esportati: più basso è il costo relativo dello yuan rispetto al dollaro, meno costosi saranno i beni cinesi esportati negli USA e, conseguentemente, maggiori saranno le esportazioni cinesi. Una svalutazione di questo tipo è definita «competitiva» perché rende più competitivi (cioè meno costosi) per l'estero i beni prodotti dal Paese che la adotta.

Negli anni Settanta, le politiche dei governi italiani, che non contrastarono a sufficienza l'aumento dell'inflazione, e la strategia «accomodante» seguita dalla Banca d'Italia, portarono a un significativo deprezzamento della lira nei confronti delle valute estere. Questo deprezzamento era considerato il «male minore» per mantenere competitive le esportazioni italiane. Tuttavia, la spirale inflazionistica che queste svalutazioni contribuirono a creare annullò quasi interamente i loro potenziali effetti positivi.

invocazione, da parte di attori politici di diversi schieramenti, della difesa dell'«italianità» delle imprese: ovvero l'idea che il controllo delle imprese debba essere mantenuto in mano italiana a tutti i costi. Il caso dell'Alitalia (Box 3) è emblematico di questo approccio e delle sue potenziali conseguenze.

La creazione della moneta unica ha inoltre complicato lo spazio di manovra politica. Sin dai primi anni Novanta, l'elaborazione delle politiche economiche e sociali è avvenuta in uno spazio politico multilivello. In esso i politici devono rispondere non più soltanto agli elettori, ma anche a pressioni economiche e politiche globali ed europee. Sebbene il «vincolo esterno» sia stato utile per risolvere la crisi economica e politica in cui versava l'Italia nel 1992 – per via della svalutazione della lira e degli scandali di corruzione portati alla luce dall'inchiesta «Mani pulite» – le regole di appartenenza all'UEM hanno avuto un duplice impatto sulla politica interna (Ferrera – Gualmini 2004). Se da un lato i politici italiani si sono appoggiati all'Europa per adottare riforme che miravano a scalfire la tradizionale inefficienza dell'economia domestica, dall'altro hanno anche utilizzato il vincolo esterno per scaricare la responsabilità politica di riforme talvolta impopolari su attori esterni (la cosiddetta *blame avoidance*).

Pro e contro
del vincolo esterno

BOX 2

Il processo di privatizzazione delle banche italiane

La trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni trova le sue origini nella c.d. legge Amato (legge n. 218 del 1990), dal nome dell'allora ministro del Tesoro. La principale finalità dell'intervento legislativo fu quella di smuovere la «foresta pietrificata», nelle parole dello stesso Amato, delle (numerose e piccole) banche nazionali per promuovere aggregazioni che le rendessero più efficienti e più competitive sui mercati internazionali.

La privatizzazione si concretizzò nella modifica allo status giuridico degli istituti finanziari, trasformandoli in imprese a scopo di lucro. La nuova legislazione stabilì, inoltre, una netta separazione tra gli obiettivi precedentemente perseguiti dalle casse di risparmio, ovvero tra attività di interesse pubblico e attività bancaria. Le casse di risparmio – in precedenza associazioni o fondazioni di diritto pubblico – furono infatti obbligate a trasformarsi in società per azioni. Queste continuarono a condurre l'attività bancaria, mentre il loro capitale fu trasferito in fondazioni di diritto privato, incaricate di fornire servizi di interesse pubblico – le c.d. fondazioni bancarie. Prima che si trovassero acquirenti delle azioni delle nuove banche private, le fondazioni divennero le uniche proprietarie delle rispettive banche.

Nell'intenzione dei decisori pubblici italiani, la separazione tra banche private e fondazioni avrebbe dovuto stimolare l'approvvigionamento delle prime nel mercato finanziario e smantellare i vincoli regionali sulla loro attività. Queste misure contribuirono effettivamente ad aumentare la concorrenza nel sistema, anche se le fondazioni continuarono a detenere quote sostanziali nelle società bancarie.

La maggior parte delle analisi in materia di privatizzazione del settore concorda nell'attribuire alle riforme degli anni Novanta un ruolo fondamentale nel processo di cambiamento del settore bancario italiano. A seguito di tali riforme, infatti, la presenza pubblica nella proprietà degli istituti di credito fu di fatto smantellata, dando avvio ad una fase di privatizzazione che condusse alla scomparsa di banche di proprietà statale. Un risultato, questo, molto diverso dallo sviluppo del settore bancario in altri Paesi, come la Germania, dove lo Stato ha mantenuto quote significative di capitale negli istituti di credito domestici.

Inoltre, l'abolizione del principio regionale per lo svolgimento dell'attività bancaria, la trasformazione delle casse di risparmio in società per azioni e l'integrazione di esse all'interno di gruppi bancari quotati in borsa furono misure che contribuirono ad aumentare la concentrazione del settore e la sua competitività su scala europea. I principali gruppi bancari si formarono attraverso fusioni e acquisizioni che coinvolsero le banche commerciali, le casse di risparmio e, in alcuni casi, le banche cooperative.

In linea di principio, le fusioni tra banche commerciali e di risparmio avrebbero dovuto ridurre l'influenza dei governi locali sulle decisioni di allocazione del credito. In realtà, tale influenza continuò ad esercitarsi attraverso il controllo delle fondazioni bancarie sulle banche partecipate, nonostante ripetuti interventi legislativi.

Il risultato delle riforme degli anni Novanta, quindi, fu senz'altro positivo in termini di avviamento dei processi di privatizzazione e concentrazione del settore, mentre i risultati in termini di separazione tra influenza politica e attività creditizia si rivelarono più discutibili.

BOX 3

La difesa dell'«italianità» delle imprese e il caso Alitalia

Assicurare il controllo di imprese in settori strategici – come ad esempio, nell'aeronautica, trasporti e telecomunicazioni – è da sempre un interesse nazionale rilevante, non solo in Italia. In altre parole, i governi nazionali, anche in economie di mercato, vogliono evitare che *asset* strategici del Paese possano passare sotto il controllo straniero, nel caso in cui le imprese siano particolarmente vulnerabili, come in situazioni di crisi industriali.

In Europa, al fine di contemperare le esigenze del libero mercato con quelle dell'interesse nazionale esistono, ad esempio, regole precise volte a individuare le misure adottabili dagli Stati membri per fronteggiare eventuali crisi industriali, anche attraverso l'intervento dello Stato nel capitale delle imprese – le c.d. regole sugli aiuti di Stato.

L'Italia si è spesso scontrata con le regole europee per far fronte alle crisi di alcune tra le sue imprese di 'bandiera'. Nel far ciò, i governi italiani, indipendentemente dal colore politico, hanno privilegiato un approccio basato sull'italianità che ha creato frizioni con le regole europee e risultati dal dubbio valore economico. Le vicende legate alla gestione della crisi della compagnia aerea Alitalia offrono un esempio di questa tendenza.

Nel 2007 Alitalia chiudeva l'ennesimo bilancio in passivo con scarse prospettive di rilancio industriale. In questo periodo, sotto il governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi, si infittiscono i rapporti con Air France-KLM per una fusione. La trattativa, però, non andrà in porto. Il piano di Air France-KLM, che prevedeva la presa in carico della difficile situazione debitoria di Alitalia ma anche l'abbandono dell'hub Malpensa e una ristrutturazione della flotta Alitalia, si scontra con il dissenso dei sindacati e con quel-

lo del capo dell'opposizione Silvio Berlusconi, che sarebbe diventato presidente del consiglio del nuovo governo nel 2008. In particolare, Berlusconi si fa promotore dell'idea di preservare «l'italianità della compagnia» favorendo la creazione di una cordata di imprenditori nazionali che avrebbero dovuto salvare le sorti di Alitalia anche sulla scorta di un prestito-ponte per l'azienda offerto dal governo uscente di centro-sinistra. Dieci anni dopo la situazione per la compagnia di bandiera è lungi dall'essere risolta, nonostante numerose iniezioni di capitali pubblici e privati (ad esempio l'acquisizione, nel 2015, del 49% della compagnia da parte di Etihad, compagnia aerea degli Emirati Arabi Uniti) e l'approccio all'italianità ancora ben radicato. Quando arrivano al governo nel 2018, Lega e Movimento 5 Stelle annunciano che lo Stato è pronto a tornare azionista di Alitalia. Nell'estate del 2018 il ministro dei Trasporti Danilo Toninelli, in un'eco del 2008, annuncia che «l'italianità è un punto fondamentale nel futuro di Alitalia». La crisi del Covid-19, che ha influito negativamente sui volumi del trasporto aereo in tutto il mondo, è stata fatale per la compagnia di bandiera italiana. Alitalia, non in grado di restituire il prestito ponte ricevuto dal governo italiano nel 2017 (e dichiarato aiuto di Stato, e pertanto illegale, dalla Commissione europea) né di operare con un attivo di bilancio, è stata chiusa definitivamente il 15 ottobre 2021. Parte del suo personale, della sua flotta, e dei suoi slot sono stati rilevati da una nuova compagnia pubblica, ITA Airways, che ne ha anche acquisito il marchio. Si stima che le perdite di Alitalia in capo ai contribuenti pubblici ammontino a oltre 12 miliardi di euro dalla sua creazione.

BOX 4

La «blame avoidance»

Il termine *blame avoidance* (trattato in scienza politica sin dagli anni Settanta e noto anche come *blame shifting*) è stato coniato da Kent R. Weaver (1986) e poi affinato nel lavoro di Paul Pierson (1998), il quale si chiedeva come i politici potessero tagliare pezzi dello Stato sociale senza incorrere nelle ire degli elettori. Il presupposto da cui partono i due autori è che gli elettori sono affetti da *negativity bias*, ovvero che sono più sensibili ai tagli che agli incrementi nei loro diritti, e che ogni politica pubblica crea gruppi di beneficiari che si oppongono vocalmente a qualsiasi cambiamento in peggio. Il risultato è che invece di massimizzare i benefici per la società, i politici tendono a minimizzare le perdite concentrate (su gruppi d'interesse specifici) anche se questo porta a sacrificare benefici maggiori e diffusi.

Sotto la definizione di *blame avoidance* ricadono svariati tipi di strategie politiche, come, ad esempio, l'offuscamento tramite la profusione di dettagli tecnici e il *divide et impera* con il

quale vengono contrapposti gruppi d'interesse che potrebbero invece fare fronte comune. Nel contesto delle riforme compatibili con il dettato europeo, la strategia più utilizzata è quella della «giustificazione». I politici locali giustificano le proprie azioni – in questo caso delle riforme poco apprezzate dall'elettorato – attribuendone la responsabilità a un livello istituzionale più elevato. Da qui la frase, ormai diventata celebre: «Ce lo chiede l'Europa!».

Possono far parte di strategie di *blame avoidance* anche scelte legate alla creazione di autorità indipendenti dal potere politico all'interno del sistema istituzionale domestico. Alle autorità indipendenti possono essere affidati compiti o decisioni che i decisori politici sarebbero in difficoltà ad assumere per via della loro potenziale impopolarità. Anche in questo caso, l'autorità indipendente può fungere da «parafulmine» tenendo i politici al riparo da proteste e reazioni negative dell'elettorato.

■ 2. Welfare

2.1 La situazione attuale

Importanza politica
dello Stato sociale

Lo Stato sociale italiano – in particolare il sistema pensionistico – è stato sempre teatro di battaglia tra i vari partiti politici che si contendevano il voto dei lavoratori più anziani e dei pensionati. Emblematici sono stati i continui attacchi da parte della Lega alla riforma Fornero del 2011 che, all'apice della crisi del debito sovrano, ha inasprito una serie di requisiti per il pensionamento, soprattutto anticipato. Nel manifesto elettorale leghista del 2018 le pensioni – ovvero l'abbassamento dell'età pensionabile per svariate categorie – occupavano il secondo posto per importanza, subito dopo le tasse e, estremamente significativo, prima dell'immigrazione. Da dove deriva questa salienza politica dei programmi di assicurazione sociale?

«Welfare
mediterraneo»

L'Italia è un esempio tipico di modello di «welfare mediterraneo» (Ferrera 1996). Diversamente dai Paesi del Nord Europa, le politiche sociali italiane si compongono principalmente di trasferimenti alle famiglie. Le radici dello Stato sociale italiano sono riconducibili all'elevata segmentazione dei mercati del lavoro e, conseguentemente, alla frammentazione della protezione sociale, che ha portato alla creazione di decine di «micro-schemi» dedicati a diversi gruppi occupazionali

e sociali. Unica vera eccezione a tale configurazione del welfare italiano fu l'istituzione dell'assistenza sanitaria universalistica (il Servizio Sanitario Nazionale) nel 1978.

Dagli anni Novanta in poi, la politica ha intrapreso un sentiero riformatore con l'obiettivo di risolvere due principali problemi che affliggevano lo Stato sociale italiano (Ferrera – Fargion – Jessoula 2012): (i) la copertura finanziaria inadeguata, che si è tradotta in enormi sforamenti di bilancio, poiché la spesa totale per il welfare è cresciuta quasi ininterrottamente negli ultimi decenni; e (ii) la disuguaglianza di trattamento tra diversi gruppi occupazionali, tra tipi di rischi sociali coperti (alta spesa per i pensionati, bassa per i lavoratori e i minori), tra regioni e tra donne e uomini, che è insita nel sistema. Lo sforzo riformatore è stato rinvigorito dalla doppia crisi, politica (la fine della cosiddetta «Prima Repubblica») ed economica (l'uscita della lira dallo SME, vedi Sezione 4.2), nei primi anni Novanta. Da allora, i politici hanno cercato di ricalibrare il *welfare state* italiano, ovvero di ridurre le distorsioni; tuttavia, gli sforzi non hanno dato i frutti sperati. Anche se le riforme hanno contribuito alla stabilizzazione della spesa pubblica, le politiche sociali italiane sono state solo in parte ricalibrate.

Il divario tra le regioni sviluppate del Nord e quelle meno sviluppate del Sud è forse la distorsione del sistema Paese più nota e storicamente più radicata. Dall'unificazione nel 1861, il modello di sviluppo italiano ha adottato le caratteristiche di uno Stato assistenzialista, che investe al Nord e ridistribuisce risorse verso il Sud. Prova di questo è il fatto che, mentre il divario economico continuava ad allargarsi (con l'eccezione del ventennio 1950-1970), i differenziali negli indici dello sviluppo umano – quali, ad esempio, l'aspettativa di vita e la mortalità infantile – si riducevano notevolmente (Felice – Vecchi 2015).

La seconda distorsione, detta funzionale, deriva dal fatto che la protezione contro i grandi rischi sociali non è distribuita in maniera uniforme. Le pensioni di vecchiaia e quelle di reversibilità costituiscono la gran parte della spesa sociale in Italia. Ciò riduce le risorse disponibili per sanità, istruzione, politiche familiari, inclusione sociale e assicurazione contro il rischio di disoccupazione.

Infine, vi sono distorsioni distributive tra generazioni e tra gruppi sociali e occupazionali. L'esempio più illuminante è la protezione contro il rischio di povertà di cui godono i pensionati, maggiore di quella della popolazione in età lavorativa e dei giovani.

Queste distorsioni comportano una scarsa assicurazione dei giovani e dei lavoratori contro una moltitudine di rischi sociali, nonché bassi livelli di finanziamento delle politiche di «investimento sociale», che solo recentemente e in maniera estremamente graduale stanno cominciando a essere rafforzate.

Rispetto agli altri Stati membri dell'Unione Europea (escludendo quelli post-socialisti), lo Stato italiano investe meno nelle politiche per l'istruzione, la famiglia e l'infanzia, per la politica degli alloggi e la disoccupazione, mentre eccede nella spesa per la protezione sociale degli anziani.

Particolarmente preoccupante è il fatto che, mentre gli Stati membri dell'UE, in media, hanno continuato a investire nell'istruzione nono-

Due principali problemi

risolvere rimando

Divario Nord-Sud

Protezioni non uniformi
contro i rischi

Distorsioni distributive

I giovani

La spesa
per l'istruzione

stante la crisi economica e finanziaria, l'Italia non ha fatto altrettanto. La media UE di spesa in istruzione era il 4,9% del PIL nel 2007 e il 4,7% nel 2016; nello stesso periodo l'Italia ha registrato un calo significativo della spesa per istruzione pubblica, dal 4,5% al 3,9% del PIL. Nel 2016 c'erano solo altri quattro Paesi membri dell'UE che spendevano una quota inferiore del loro prodotto interno lordo per l'istruzione.

2.2 L'evoluzione storica

Caratteristiche
dei Paesi mediterranei
e ruolo della famiglia

Caratteristiche socioeconomiche e storiche comuni ai Paesi mediterranei sono l'industrializzazione tardiva, la segmentazione del mercato del lavoro e una rilevante economia sommersa, un recente passato (se escludiamo l'Italia) di regimi non democratici, apparati statali deboli con burocrazie pubbliche inefficaci. Tutto ciò ha evidenti implicazioni per il finanziamento, la struttura e funzionamento dello Stato sociale. Lo Stato sociale italiano, come quello degli altri Paesi mediterranei, è stato caratterizzato a lungo, e in parte lo è ancora, da un ruolo preminente assegnato alla famiglia e alle relazioni informali.

Lo Stato sociale
italiano: caratteristiche

Questi tratti si sono tradotti nelle caratteristiche che andiamo a descrivere. I maggiori regimi di protezione sociale – ad esempio, le pensioni e l'assicurazione contro la malattia – sono altamente frammentati. In controtendenza, dal 1978 il Servizio Sanitario Nazionale ha sostituito le preesistenti casse di assicurazione professionale, garantendo copertura e diritti universali. I programmi sociali includono principalmente trasferimenti in denaro piuttosto che servizi erogati dallo Stato, in ottemperanza al principio di sussidiarietà che ha attribuito alla famiglia (cioè principalmente alle donne) l'onere di prendere in carico l'accudimento dei figli e la cura degli anziani. La segmentazione del mercato del lavoro genera invece una divisione tra i cosiddetti «insiders», che godono di protezione e sicurezza sociale complete, e un numero crescente di «outsiders» e «mid-siders» (lavoratori precari con rapporti di lavoro atipici) poco protetti. Infine, clientelismo e nepotismo sono fenomeni diffusi, a causa di una pubblica amministrazione caratterizzata da scarsa efficacia e abuso, e influenzabile da gruppi d'interesse (Capano et al. 2014).

Welfare
non sostenibile

La profonda crisi economica, politica e istituzionale che ha colpito l'Italia nei primi anni Novanta ha reso sempre meno sostenibile il suo sistema di welfare. I decisori politici hanno risposto intraprendendo un sentiero di riforma che dura ormai da 25 anni, i cui obiettivi erano ripristinare la sostenibilità finanziaria delle politiche sociali, ridurre la rigidità della regolamentazione del mercato del lavoro e ricalibrare fondamentalmente la spesa per le varie componenti dello Stato sociale.

Tre fasi della riforma
1) 1992-1999

Si possono identificare tre ampie fasi di riforma socioeconomica, che, tuttavia, si sovrappongono solo parzialmente alle traiettorie delle singole politiche sociali. La prima si è svolta tra il 1992, anno in cui la lira italiana fu estromessa dallo SME (vedi Sezione 4.2), e il 1999, quando il Paese adottò definitivamente l'euro. Diversi autori, tra cui Ferrera e Gualmini (2004) hanno individuato nel vincolo esterno dei criteri di Maastricht per aderire all'UEM la causa principale del profondo sforzo

di riforma delle pensioni (ridimensionamento e razionalizzazione, con la Riforma Dini del 1995), del mercato del lavoro (deregolamentazione e flessibilizzazione attraverso il ‘pacchetto Treu’ del 1997) e delle relazioni industriali (consolidamento dei patti sociali e contrattazione agevolata) per lo più con il consenso esplicito delle parti sociali.

Una volta che l'Italia è entrata a far parte dell'area euro, è seguita una seconda fase caratterizzata da minori pressioni esterne e tassi di interesse molto bassi. In questa fase, lo sforzo di riforma si è affievolito. Parziali eccezioni sono le due leggi promosse dall'allora ministro del lavoro e delle politiche sociali Maroni: la prima, detta «legge Biagi» (2003), ha ulteriormente deregolamentato il mercato del lavoro; la seconda (2004) ha accelerato la riforma del sistema pensionistico. A causa di fattori politici e istituzionali, le riforme hanno seguito una traiettoria «a singhiozzo», mentre le conseguenze economiche di tale rilassamento si fanno sentire ancora oggi. Dal punto di vista istituzionale, Molina e Rhodes (2007) enumerano i numerosi conflitti tra gruppi di interesse, che hanno impedito la formazione di una coalizione tra lavoro e capitale che avrebbe consentito al decisore politico di effettuare una completa ricalibratura dello Stato sociale di cui il Paese aveva bisogno. Schmidt e Gualmini (2013) sostengono che i governi di centrosinistra e centrodestra alternatisi tra il 1994 e il 2008 hanno seguito una strategia indistinguibile di riforme incrementalì e neoliberali, prive di un coerente disegno sottostante o di una pianificazione a lungo termine.

Nella terza fase, dopo che la crisi del debito sovrano ha colpito l'Italia a seguito della Grande crisi, lo sforzo di riforma è ripreso attraverso un progressivo, ma non sempre riuscito, abbandono da parte del governo della «concertazione» (cioè del coinvolgimento delle parti sociali, in particolare i sindacati, nelle riforme) a favore di riforme unilaterali. Tale unilateralismo (che ha caratterizzato i governi Monti e Renzi) è stato poi abbandonato e sostituito da un rinnovato approccio «concertativo» a partire dal governo Gentiloni (2016-2017).

La pressione esercitata dalle istituzioni europee e internazionali ha favorito l'introduzione di riforme strutturali del sistema pensionistico e del mercato del lavoro. Queste riforme hanno avuto il merito non solo di tagliare i costi, ma anche di assicurare socialmente fasce di popolazione precedentemente non coperte. Nel 2018, per la prima volta, l'Italia può dire di aver adottato un regime di reddito minimo universale: il Reddito di cittadinanza. Tuttavia, la ricalibratura è stata solo parziale, come testimoniato dalla progettazione incompleta delle riforme (mancano ancora, ad esempio, una serie di politiche attive del mercato del lavoro) o dai problemi persistenti nel mix pensionistico pubblico-privato.

La situazione nelle politiche universalistiche (sanità e istruzione) è peggiorata a causa di tagli di bilancio incrementalì. Gli appelli impliciti al ridimensionamento e alla ricalibratura da parte delle istituzioni dell'UE hanno creato gravi ammanchi di risorse. Eppure, anche qui, qualche tentativo di ristrutturazione è stato avviato, come ad esempio con la regolarizzazione dei precari effettuata con la riforma «la Buona scuola» del governo Renzi.

2) La legge Biagi e la riforma delle pensioni

3) Riforme unilaterali

Meriti delle riforme

Tagli incrementalì nelle politiche universalistiche

Riforme frammentarie

Questi sviluppi mostrano che, a seguito della crisi del 2009-2011, il decisore politico ha almeno auspicato una maggiore coerenza politica e nel disegno di riforma. Tuttavia, la natura frammentaria delle riforme ha impedito all'Italia di adottare una versione moderna e coerente di Stato sociale in linea con i Paesi membri della UE più avanzati (Sacchi 2018).

■ 3. Il debito pubblico italiano e la sua sostenibilità

3.1 La situazione attuale

Il debito pubblico italiano

L'Italia è, da diversi decenni, fra i Paesi con il debito pubblico (misurato in rapporto alla ricchezza prodotta) più alto al mondo. Nel 2020, a seguito della crisi economica innescata dalla pandemia da Covid-19, si stima che il debito italiano abbia raggiunto il 155,8% del PIL – valore più alto dal Primo dopoguerra. Fra i Paesi OCSE, solo Giappone e Grecia hanno un debito pubblico più elevato di quello italiano. Un debito pubblico elevato ha numerose conseguenze indesiderate: pone il Paese a rischio di speculazione finanziaria (come avvenuto nel 2011 e 2012), riduce lo spazio per attuare politiche fiscali espansive (cioè aumentare il reddito disponibile per cittadini e imprese) a seguito di crisi economiche, può indurre lo Stato a investire meno laddove sarebbe necessario, come, ad esempio, per incentivare innovazione tecnologica e transizione energetica.

Radici di lungo periodo

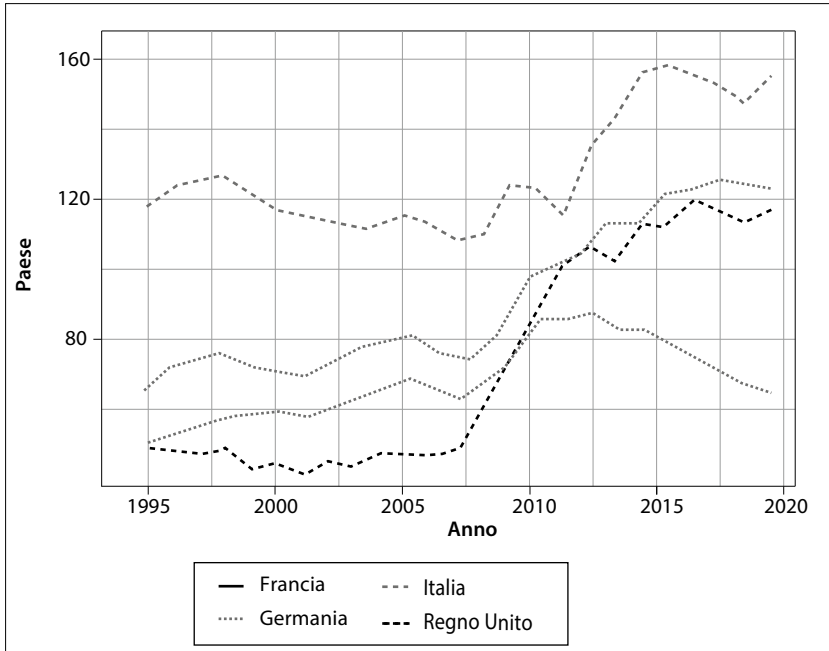
Sebbene la crisi del Covid-19, e i necessari interventi pubblici posti in essere per mitigarne gli effetti su famiglie e imprese, abbia certamente contribuito alla crescita del debito, la dinamica dei conti pubblici ha radici di lungo periodo, come verrà discusso nella prossima sezione, e riflette l'assenza di crescita economica che caratterizza il Paese da oltre vent'anni. In altre parole, nel rapporto tra debito e PIL, il secondo fattore ha avuto un ruolo chiave nel peggioramento dei saldi di bilancio. L'economia italiana, infatti, cresce poco da molto tempo e, nel 2020, il reddito pro-capite dei cittadini italiani è praticamente tornato indietro di 20 anni, al livello del 1999. In questo arco di tempo, l'Italia è cresciuta meno di Spagna, Germania, Francia e dell'intera area euro. La debole crescita di ricchezza ha, quindi, reso praticamente vani due decenni di politica fiscale largamente prudente da parte dei governi che si sono succeduti (vedi Figura 2).

Calo demografico

La stagnazione economica non è l'unico fattore che pesa sulla solidità dei conti pubblici: l'Italia soffre da tempo anche di un serio problema demografico, acuito ulteriormente dalla crisi del Covid-19 (Box 5). Come certifica l'ISTAT, la tendenza al declino di popolazione è in atto dal 2015, anche se spetta al 2020 il primato per il minimo storico di nascite dall'unità d'Italia (ISTAT 2020). In un articolo del 3 luglio 2019, *Italy registers lowest number of births since at least 1861*, il «Financial Times» registra che, con il 23 per cento della popolazione che ha 65 anni o più, il nostro Paese è già da tempo il secondo al mondo per numero di anziani, dopo il Giappone. L'andamento demografico, che si traduce in una

Figura 2

Evoluzione del debito pubblico di Italia, Francia, Germania e Regno Unito (1995-2019).



Fonte: OCSE (<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>).

contrazione del numero di lavoratori, ha profonde implicazioni sul fronte della spesa pubblica in welfare. Un numero sempre maggiore di italiani in pensione rispetto a un numero sempre minore di persone che lavorano rappresenta, ad esempio, una minaccia concreta per la sostenibilità del sistema pensionistico. Il problema demografico ha anche implicazioni preoccupanti sulle prospettive di crescita e, pertanto, sulla solidità delle finanze pubbliche: è, infatti, difficile far crescere i consumi e quindi il PIL se gli abitanti diminuiscono, e se una quota sempre maggiore della popolazione è rappresentata da fasce d'età con limitata attitudine al consumo, come gli anziani.

Alla luce di questi dati, non c'è dubbio che la dinamica dei conti pubblici italiani costituisca una delle questioni economiche più annose e complesse che il Paese si trovi ad affrontare. Per capirne meglio le cause e le conseguenze, è necessario tracciare un'evoluzione dei processi economici e delle decisioni politiche che hanno contribuito alla crescita del debito pubblico italiano.

Cause del debito pubblico

3.2 L'evoluzione storica

La dinamica del debito pubblico ha conosciuto diverse fasi nella storia del Paese (per una ricostruzione dettagliata si veda Bastasin et al.

Diverse fasi

BOX 4

L'evoluzione della «piramide demografica» italiana

Oltre alle distorsioni qui menzionate, il *welfare state* italiano ha sofferto – in misura forse anche maggiore degli altri Stati sociali europei – dei cambiamenti demografici che si sono dispiegati dopo la fine del cosiddetto *baby boom* (1946-1964). Il cambiamento demografico può essere, a grandi linee, scomposto in due tendenze: da un lato la diminuzione della fertilità media delle donne (ovvero un minor numero di figli per donna durante il periodo riproduttivo), osservata in tutte le società caratterizzate da sviluppo economico e modernizzazione sociale; dall'altro l'allungamento dell'aspettativa di vita, che dipende da una migliore alimentazione, migliori condizioni lavorative, progressi in campo medico, ecc. Il risultato combinato di queste due tendenze è un aumento nel numero delle persone anziane (in maggior parte pensionati) e una diminuzione delle persone in età lavorativa. L'implicazione per lo Stato sociale è che ne viene minata la sostenibilità fiscale, poiché a fronte di maggiori spese

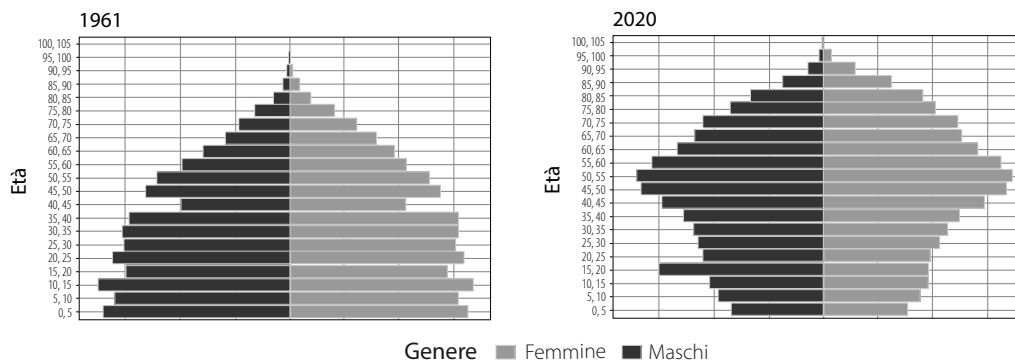
per gli anziani, i contributi sociali pagati da chi lavora diminuiscono.

Confrontando i dati OCSE per l'Italia, le due tendenze saltano inequivocabilmente all'occhio. Se nel 1960 la fertilità media era di 2,41 figli per donna italiana – laddove 2,1 figli circa sono il numero necessario per mantenere una popolazione costante – tale indicatore è sceso nel 2020 ad appena 1,27 figli per donna, uno dei dati più bassi al mondo. Allo stesso tempo l'aspettativa di vita è radicalmente aumentata, ed è una delle più elevate al mondo: mentre gli italiani nati nel 1961 potevano ragionevolmente aspettarsi di vivere in media 69,8 anni, nel 2020 l'aspettativa è aumentata a ben 82,4 anni.

Come si evince dalle due piramidi demografiche, queste tendenze hanno portato a un innalzamento della proporzione della popolazione di ultrasessantacinquenni sul totale, che è aumentata dal 9,31% del 1960 al 23,37% del 2020, dato che è superato al mondo solamente dal Giappone.

Figura 3

La «piramide demografica» italiana nel 1961 e nel 2020.



Fonte: Istat (http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_RICPOPRES1971).

2019). Il debito pubblico italiano ha oscillato fra l'80% e il 120% del PIL negli anni che vanno dall'unificazione alla Prima guerra mondiale. È «esploso» dopo quest'ultima, arrivando a toccare il 160%, e sceso durante il regime fascista, toccando il suo punto più basso dopo la Seconda guerra mondiale, quando si assestò a poco sopra il 20%. Negli anni del «boom economico» (1950-1970), complice la sostenuta crescita del de-

nominatore (il PIL), il debito è rimasto pressoché stabile in proporzione alla ricchezza prodotta in Italia. Gli anni Settanta saranno decisivi nel modificare questa tendenza, per una serie di ragioni.

Negli anni Settanta la crescita economica iniziò a rallentare e, sebbene in quel decennio l'Italia abbia continuato a raggiungere buoni tassi di crescita (con una media di circa il 4% rispetto al 5,76% del decennio precedente), la dinamica del debito cominciò a deteriorarsi per via di tendenze nazionali e globali. A livello nazionale, per via delle riforme sociali che miravano a costruire un moderno Stato sociale, si assistette a un aumento progressivo della spesa pubblica non sufficientemente coperto dalle entrate, con conseguente aumento del deficit di bilancio. A livello globale, le due crisi petrolifere del decennio (1973 e 1979) portarono, a causa dell'aumento del prezzo del greggio, a un aumento generalizzato dei prezzi, che non sarebbe stato domato fino alla metà del decennio successivo – basti pensare che dal 1974 al 1984 il tasso di inflazione non sarebbe sceso mai al di sotto del 10% annuo.

L'alta inflazione poneva rischi non trascurabili. Infatti, mentre gli effetti di un'inflazione moderata sono considerati positivi per l'economia, in un'economia in cui i prezzi salgono troppo rapidamente può crearsi l'aspettativa che i prezzi aumenteranno ancora in futuro; ciò può causare aumenti anche nell'immediato, rischiando di innescare una spirale di iperinflazione. Questo significa che, per convincere le persone a tenere i soldi nei conti correnti, le banche dovranno offrire tassi di interesse (cioè rendimenti) sempre più alti, con conseguente aumento dei propri costi. Allo stesso modo, anche lo stato dovrà offrire tassi di interesse sempre più alti sui titoli di debito che emette, per far sì che il guadagno di chi li acquista non sia eroso dall'inflazione. Anche questo provoca, a cascata, un aumento del costo di finanziamento per il governo. Per tentare di interrompere questo circolo vizioso, si giunse nel 1981 al cosiddetto «divorzio» fra Ministero del Tesoro e la Banca d'Italia. Il «divorzio» fu uno scambio di lettere fra l'allora ministro del Tesoro Beniamino Andreatta e il governatore di Bankitalia Carlo Azeglio Ciampi, nel quale il ministro sollevava la Banca Centrale dall'obbligo di acquistare tutti i titoli di debito pubblico che fossero rimasti non collocati dopo le aste. Fino ad allora, la Banca d'Italia aveva di fatto finanziato direttamente il deficit pubblico, con il risultato però di aumentare la base monetaria e spingere ulteriormente in alto l'inflazione.

Il «divorzio» funzionò per riportare l'inflazione sotto controllo (in cinque anni scese dal 18% al 5,8%), ma la necessità di collocare il debito pubblico interamente sul mercato (senza «aiuti» dalla Banca Centrale) fece impennare i tassi di interesse che lo Stato italiano pagava sul debito. Il peggioramento dello Stato delle finanze pubbliche fu accentuato da altri due processi nel corso degli anni Ottanta. Il primo fu il rialzo globale dei tassi di interesse, sulla scia della politica monetaria restrittiva della Federal Reserve americana condotta sotto la guida del *chairman* Paul Volcker. L'aumento degli interessi sul debito fece aumentare considerevolmente il deficit di bilancio: in altre parole, l'Italia si indebitava sempre di più per pagare i propri debiti. Il secondo processo che contribuì all'aumento della spesa pubblica fu il suo uso eccessivamente

Gli anni Settanta

Alta inflazione

Il divorzio
tra Ministero del Tesoro
e Banca d'ItaliaImpennata
dei tassi di interesseUso disinvolto
della spesa pubblica

disinvolto da parte dei governi italiani. In questo periodo, i governi che si succedettero utilizzarono la spesa pubblica per mantenere il consenso elettorale, gonfiando, tra l'altro, l'occupazione nel settore pubblico, e per tenere sotto controllo le tensioni sociali. La mancanza di responsabilità fiscale e l'espansione della spesa statale in questo periodo posero le basi per la diffusione dei fenomeni di corruzione che sarebbero stati portati alla luce con l'inchiesta di «Mani Pulite» alla fine della Prima Repubblica. La combinazione di dinamiche internazionali e scelte dei governi nazionali, unita a un rallentamento ulteriore della crescita, fece esplodere il debito pubblico (che passò dal 56,9% del PIL nel 1980 al 115,7% nel 1993), rendendo l'Italia eccezionalmente vulnerabile.

La crisi del 1992

È in questo contesto che si giunse alla crisi del 1992. Il 16 settembre, il cosiddetto «mercoledì nero», la lira si svalutò in un giorno del 7% rispetto al marco tedesco e il Paese uscì dal Sistema Monetario Europeo, che era stato inaugurato nel 1979 per mantenere stabili i tassi di cambio fra le monete degli Stati membri dell'allora Comunità Economica Europea. Bisogna ricordare che nel febbraio dello stesso anno era stato firmato il trattato di Maastricht, che chiedeva agli Stati che volevano far parte dell'euro una rigorosa disciplina di bilancio. L'enorme debito pubblico e il crescente deficit violavano due dei «criteri di convergenza» necessari per l'ingresso nella moneta unica (debito pubblico inferiore al 60% del PIL e deficit inferiore al 3% del PIL).

Il «risanamento»

La crisi del 1992 convinse i decisori pubblici italiani dell'inevitabilità di un sentiero di «risanamento». Questo risanamento si concretizzò nell'adesione senza riserve ai requisiti del Patto di Stabilità e di Crescita (senza cui l'Italia non sarebbe stata ammessa nell'euro nel 1999), nella privatizzazione di numerose imprese pubbliche, e nell'adozione di «riforme strutturali» che dovevano rendere più sostenibile il bilancio pubblico (fra cui spiccano i numerosi interventi di riforma delle pensioni). Come già accennato, dal 1995 al 2007 il debito pubblico italiano è stato tenuto sotto controllo e ha avuto una dinamica di discesa non rapida ma costante.

Avanzo primario

A partire dal 1992, l'Italia ha fatto registrare (con le sole eccezioni degli anni 2009 e 2010) un *avanzo primario*, cioè un saldo positivo di bilancio (vedi Figura 4). Il saldo primario di bilancio è la differenza fra entrate e uscite escludendo le spese per interessi sul debito. Gli interessi sul debito sono tanto più alti tanto maggiori sono: *i*) la mole di debito che dev'essere via via rifinanziata; *ii*) i tassi di interesse applicabili al debito. Mentre il secondo fattore ha cause prevalentemente esogene, si può senz'altro dire che la creazione di un grande *stock* di debito pubblico negli anni dal 1980 al 1994 abbia generato una «zavorra» che ha gravato su tutti i successivi governi italiani. L'alto debito ha ridotto lo spazio fiscale, con conseguenze anche su investimenti e crescita, e ha mantenuto l'Italia vulnerabile.

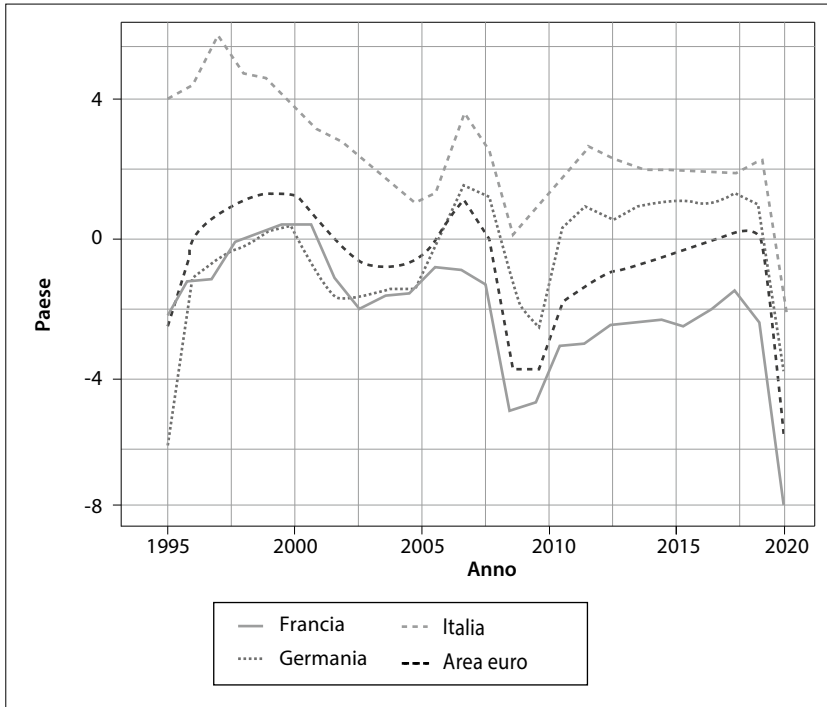
1992-2008:
vulnerabilità
sotto traccia

Questa vulnerabilità è rimasta sotto traccia nel periodo 1992-2008: le condizioni macroeconomiche globali sono rimaste favorevoli (in particolare, i tassi di interesse globali sono rimasti bassi, riducendo il costo di rifinanziamento del debito), e l'ingresso nell'euro ha contribuito a creare fra gli investitori internazionali una generale percezione di sicurezza intorno al debito italiano. La crisi finanziaria del 2007 e 2008 ha

La crisi finanziaria

Figura 4

Saldo primario di bilancio di Italia, Francia, Germania e Area euro (1995-2020).



Fonte: Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10dd_edpt1&lang=en).

mostrato invece quanto fragile fosse questa percezione. Sebbene il sistema finanziario italiano non fosse stato toccato in maniera significativa dalla crisi borsistica originatasi negli Stati Uniti (come era accaduto invece al sistema bancario irlandese), o da un'improvvisa perdita di credibilità (si pensi alla scoperta, nel 2010, del fatto che la Grecia avesse dal 2004 'truccato' i propri conti per far risultare un deficit più basso di quello reale), il panico finanziario contagiò anche l'Italia. In un momento in cui gli investitori erano più guardinghi che mai, l'elevato debito pubblico e la perdurante bassa crescita italiana sembravano una bomba pronta a esplodere. L'azione di numerosi investitori, che per prudenza iniziarono a disinvestire nel debito pubblico italiano, fu la classica 'profezia che si autoavvera'.

Nell'autunno del 2011, l'Italia sembrava sull'orlo del collasso finanziario: i rendimenti sui titoli di debito, spinti da vendite incontrollate, continuavano a salire. Al contempo, la BCE era esitante a utilizzare gli strumenti a sua disposizione per tamponare la crisi, in ossequio ai vincoli legali derivanti dai trattati istitutivi dell'UE che fanno divieto alla banca centrale di finanziare il debito degli Stati membri. Le istituzioni

L'autunno 2011

europee, Commissione e Consiglio, ma anche la BCE stessa (celebre la lettera che Trichet e Draghi, presidente uscente ed entrante, inviarono al presidente del consiglio Berlusconi nell'agosto 2011), invitavano il governo italiano ad agire attraverso tagli di spesa e riforme strutturali.

Il rischio
di ridenominazione

La crisi del debito italiana, tuttavia, non era solo una crisi di credibilità del governo in carica. La spinta speculativa veniva, in primo luogo, dal *rischio di ridenominazione*. Con questo termine si indica il rischio che un debito contratto dal debitore in una valuta (l'euro) venga rimborsato in un'altra valuta (nel caso dell'Italia, ad esempio, la lira). Se un Paese abbandonasse l'euro, tutti i titoli e i depositi verrebbero convertiti nella nuova valuta, ma se questa (come molto probabile) si deprezzasse rispetto all'euro, i rimborsi per chi deteneva titoli emessi prima della ridenominazione sarebbero, in valore reale, molto più bassi di quelli attesi. Se questo rischio viene considerato concreto, gli investitori stranieri saranno ulteriormente incentivati a vendere i titoli del Paese a rischio, rendendo l'emissione di debito ancora più insostenibile. L'Italia sembrava avvilita in una dinamica di questo tipo per due ragioni: da un lato, il debito era troppo grande per essere anche solo parzialmente preso in carico dagli altri Stati membri dell'area euro (com'era avvenuto invece per Paesi più piccoli come l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo); dall'altro, la BCE non sembrava intenzionata a intervenire per acquistare massicciamente i titoli dei Paesi in difficoltà e fare così scendere i loro rendimenti. In altre parole, non sembrava esserci garanzia che l'uscita dall'euro fosse impossibile.

Il governo Monti

Come abbiamo visto, le istituzioni europee in questa fase premevano esclusivamente per una soluzione «nazionale» alla crisi: l'Italia doveva rassicurare i mercati adottando riforme e tagli di spesa che mostrassero la volontà di onorare i propri debiti. L'incapacità di garantire l'adozione di queste riforme (soprattutto per via dell'opposizione interna al governo da parte della Lega Nord, contraria a qualsiasi intervento sulle pensioni di anzianità) portarono Berlusconi alle dimissioni e al varo, nel novembre 2011, del governo tecnico guidato dal professor Mario Monti. Il governo Monti mise subito in cantiere le riforme richieste nella «lettera dei due presidenti» (Trichet e Draghi). Furono attuati corposi tagli di spesa con il decreto «Salva Italia» (che conteneva la riforma delle pensioni Fornero e numerosi aumenti di tasse) e furono varate iniziative di liberalizzazione (con il decreto «Cresci Italia»). La speculazione sui titoli italiani, però, rimase a livelli di guardia per tutto il primo semestre del 2012. Anche se i rendimenti dei titoli di debito pubblico non raggiunsero più i picchi dell'autunno 2011, il tasso di interesse sui titoli di debito decennali italiani fece registrare un valore medio del 5,78% da gennaio a luglio 2012 – ancora troppo alto per essere sostenibile. L'allarme sul debito pubblico italiano rientrò soltanto quando il presidente della BCE Draghi, il 26 luglio 2012, pronunciò il famoso discorso in cui garantiva che Francoforte era pronta a fare «tutto il necessario per preservare l'euro» («*whatever it takes to preserve the euro*»).

Whatever it takes

Il discorso portò a un rapido abbassamento dei tassi di interesse sul debito italiano (e di altri Paesi sotto attacco speculativo come la Spagna). Questo cambiamento, non dovuto all'adozione di ulteriori riforme

improntate all'austerità, pare confermare che la crisi dei debiti sovrani fosse spinta, più che da ogni altro fattore, dal rischio di ridenominazione di cui si è detto poc'anzi. Nel momento in cui la BCE, tramite il presidente Draghi, mise in chiaro che non avrebbe permesso la spaccatura dell'area euro (un'uscita dell'Italia avrebbe probabilmente coinvolto a cascata altri Paesi), la speculazione terminò e i tassi di interesse sul debito italiano tornarono a livelli gestibili.

Gli anni dal 2012 alla crisi dovuta al Covid-19 (2020) hanno visto i governi italiani che si sono succeduti mantenere una sorta di precario equilibrio, da un lato mantenendo i deficit sotto controllo e continuando a conseguire avanzi primari, dall'altro provando a usare i margini che l'ombrello fornito dalla BCE aveva creato per attuare politiche fiscali più espansive. Infatti, in seguito alla svolta del «whatever it takes», la BCE aveva modificato radicalmente la propria politica monetaria negli anni successivi al 2012. In particolare, la banca centrale ha iniettato maggiore liquidità nel sistema con diversi programmi, fra cui finanziamenti a lungo termine alle banche (TLTRO) e, a partire dal 2015, il cosiddetto «Quantitative easing» (QE) – l'acquisto di titoli di debito pubblici e privati in tutta l'area euro. Il QE aveva il duplice scopo di aumentare la liquidità e allo stesso tempo far diminuire i tassi di interesse, evitando divergenze fra Paesi a rischio e Paesi non a rischio. È mancato tuttavia un chiaro filo conduttore, e si è proceduto prevalentemente per interventi isolati e non del tutto coerenti – si pensi al «bonus» in busta paga varato dal governo Renzi nel 2014, all'intervento in controtendenza di Quota 100 e al varo del Reddito di Cittadinanza (questi ultimi entrambi adottati dal governo Conte I nel 2018).

La crisi del Covid-19, che ha fatto esplodere i deficit di tutti i Paesi coinvolti, si è fatta sentire particolarmente in Italia, sia per via della pandemia sia per via delle vulnerabilità macroeconomiche strutturali del Paese. In questo caso, però, non si sono avute apparenti conseguenze per la tenuta del debito pubblico. Questo risultato, lungi dall'essere dovuto al fatto che l'Italia sia divenuta improvvisamente più affidabile, è conseguenza dell'azione della BCE, che con il suo Programma di acquisto per l'emergenza pandemica (Pandemic Emergency Purchase Programme, PEPP) ha di fatto «scudato» i Paesi membri da rischi speculativi, acquistando massicciamente i loro titoli di debito. In aggiunta all'intervento della BCE, l'Unione Europea ha sospeso l'applicazione del Patto di Stabilità e di Crescita (in vista di una sua revisione) e approvato nell'estate 2020 il programma Next Generation EU, che prevede l'emissione di debito comune per finanziare investimenti nei Paesi membri, e di cui l'Italia è principale beneficiaria.

Il fatto che una crisi molto più grave di quella del 2008 nel suo impatto sull'economia reale non abbia prodotto nessuna delle conseguenze negative di allora sulla sostenibilità di medio periodo del debito italiano induce ad alcune riflessioni. Sebbene il debito pubblico italiano rimanga la «zavorra» di cui si è detto, e qualcosa la cui responsabilità primaria rimarrà in capo agli italiani e ai loro futuri governi, è evidente che l'evoluzione che la BCE ha avuto in questi anni (da «osservatore imparziale» nella crisi dei debiti sovrani europei a «decisore interventi-

2012-2020:
precario equilibrio

La crisi del Covid-19

Riflessioni

sta» dal 2015 in poi) e quella che l'Unione Europea potrebbe avere (con una minore enfasi sul rigore di bilancio come unica via per la crescita, e la possibilità di emettere debito comune per finanziare gli Stati membri) creano un ambiente potenzialmente favorevole, una nuova «finestra di opportunità» che l'Italia può utilizzare per aggredire i fattori che ne hanno causato il declino economico.

■ 4. Conclusioni

Cause dei problemi
economici italiani

In questo capitolo abbiamo esaminato i principali problemi economici con cui l'Italia si confronta da più di tre decenni. Nell'esaminare i problemi legati a produttività, organizzazione del welfare e gestione del debito pubblico, l'obiettivo è stato quello di mettere in luce le radici di tali problemi e la natura delle loro cause. In particolare, si è argomentato che le cause dei problemi odierni non sono solo di natura esogena, come i cambiamenti nella struttura dell'economia globale o le crisi internazionali, ma anche endogene. Più specificamente, abbiamo evidenziato chiare cause di natura politica: le scelte o le non scelte dei decisori pubblici nazionali hanno spesso contribuito a creare o accentuare i problemi qui affrontati e la loro evoluzione nel corso del tempo. Fattori politici, quali ad esempio il funzionamento e la stabilità del sistema politico e l'influenza dei gruppi di interesse, hanno un impatto rilevante sulla traiettoria economica di un Paese e sulle sue prospettive future.

L'Italia come Paese
'in declino'

Il percorso dell'economia italiana qui tracciato evidenzia la presenza di sfide significative che hanno alimentato la visione dell'Italia come quella di un Paese in 'declino'. Da questa prospettiva, l'anemica crescita economica con la quale l'Italia si confronta da diversi decenni è solo il sintomo principale di un ampio spettro di problemi che il capitolo ha cercato di portare all'attenzione del lettore. Allo stesso tempo, però, il capitolo ha messo in luce la resilienza del Paese e degli attori economici e sociali di fronte alle enormi sfide degli ultimi decenni, incluse le crisi del debito sovrano e quella innescata dal Covid-19. Questa osservazione suggerisce che il tempo non è scaduto per invertire la rotta dal percorso di declino che ha caratterizzato negli ultimi decenni la storia economica del Paese. Ciò è tanto più plausibile alla luce degli importanti cambiamenti nell'indirizzo della politica economica europea a seguito della crisi Covid: come già accennato, l'Europa ha risposto alla crisi adottando un approccio incentrato sull'espansione fiscale per riparare ai danni economici e sociali imposti dalla pandemia. Questo approccio giova particolarmente all'Italia, che sarà uno dei principali beneficiari dei finanziamenti europei per gli investimenti attraverso, ad esempio, il pacchetto Next Generation EU. Il tempo, quindi, non è esaurito, ma questo rende più necessaria che mai un'assunzione di responsabilità da parte del sistema politico italiano.

PER SAPERNE DI PIÙ

CAPUSSELA 2019

A.L. Capussela, *Declino. Una storia italiana*, Roma, Luiss University Press, 2019.

FERRERA – FARGION – JESSOULA 2012

M. Ferrera – V. Fargion – M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012.

MOSCHELLA – VERZICHELLI 2021

M. Moschella – L. Verzichelli, *L'Italia, l'Europa e il Recovery Fund*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche». [numero della rivista e pagine?], 2021.

ESERCIZI DI AUTOVALUTAZIONE

1. Quando diciamo che la produttività italiana è calata, cosa intendiamo?
 - a) che è diminuita la velocità con cui si producono le merci
 - b) che con gli stessi fattori di produzione si producono, rispetto al passato, meno beni e servizi
 - c) che è aumentata la flessibilità del lavoro
 - d) che i lavoratori italiani sono diventati meno qualificati
2. Quali sono le principali cause della scarsa crescita della produttività italiana negli ultimi decenni?
 - a) la riduzione della spesa complessiva per le politiche sociali
 - b) l'aumento delle entrate fiscali attraverso l'aumento della platea dei contribuenti
 - c) l'eliminazione o la riduzione di distorsioni funzionali, geografiche e distributive
 - d) l'aumento della spesa pubblica per le politiche assistenziali rispetto alla spesa totale
3. Cosa si intende per «ricalibratura» del sistema di welfare?
 - a) la riduzione della spesa complessiva per le politiche sociali
 - b) l'aumento delle entrate fiscali attraverso l'aumento della platea dei contribuenti
 - c) l'eliminazione o la riduzione di distorsioni funzionali, geografiche e distributive
 - d) l'aumento della spesa pubblica per le politiche assistenziali rispetto alla spesa totale
4. In quale decennio la dinamica del debito pubblico italiano ha iniziato a peggiorare?
 - a) 1960
 - b) 1970
 - c) 1980
 - d) 1990
5. Qual è stata la principale conseguenza del «divorzio» fra Tesoro e Banca d'Italia?
 - a) La Banca d'Italia è passata sotto il controllo dell'Europa
 - b) La Banca d'Italia ha smesso di acquistare debito pubblico italiano
 - c) La Banca d'Italia ha smesso di garantire l'acquisto del debito pubblico italiano non collocato nelle aste
 - d) Il Tesoro ha smesso di collocare sul mercato il debito pubblico italiano
6. L'Unione Europea ha avuto un atteggiamento diverso in occasione della crisi del debito sovrano italiano (2011-2012) e della crisi del Covid-19 (2020-2021)? Che impatto ha avuto questo sulla dinamica del debito pubblico italiano?

