

RIFLESSIONI SULLA POLITICA ECONOMICA ITALIANA IN OCCASIONE DEL
150^{esimo} ANNIVERSARIO DELL'UNITA'

di

Michele Fratianni*

* Professore emerito presso l'Indiana University, Kelley School of Business, Bloomington, Indiana (USA), professore di economia presso l'Università Politecnica delle Marche di Ancona e membro costituente del MoFiR di Ancona. Email: fratiann@indiana.edu. Ringrazio Francesco Marchionne per commenti e suggerimenti su una precedente stesura del lavoro.

Nel preparare questo saggio sulla politica economica in celebrazione del 150^{esimo} anniversario dell'Unità d'Italia, mi sono dibattuto se imperniarlo sul passato oppure, sulla base del presente, proiettarmi in un incerto futuro. Però ho trovato il dibattito sterile, dato il mio convincimento che molti processi economici, ivi quelli che caratterizzano le decisioni di politica economica, trasudano della lezione che “la storia conta” (la *path dependance* nel gergo degli economisti). Così, alla fine ho organizzato l'articolo in due parti, la prima che guarda indietro e la seconda che guarda avanti. La seconda decisione che ho dovuto prendere è su quale politica economica scrivere. Ho scelto il tema che mi è più congeniale e sul quale ho maggiore competenza: la politica macroeconomica, in particolare quella fiscale, monetaria e valutaria. Di conseguenza, ho ben poco da dire, ad esempio, sulla politica industriale o la politica commerciale, anche se faccio riferimento ad esse. Per la parte che guarda al futuro, ho concentrato la mia attenzione su tre grossi problemi che il Paese ha lasciato irrisolti e che ne condizionano la crescita economica: il peso del debito pubblico, le riforme strutturali ancora da fare e i persistenti e notevoli deficit esterni delle regioni del Mezzogiorno. Il lettore troverà che i tre problemi hanno un forte grado di interdipendenza. La mia conclusione più sintetica è che, arrivata al 150esimo anniversario dell'Unità, la politica economica italiana si trova di fronte a un bivio critico. L'augurio è che non sia “il cieco a guidare un altro cieco”.

I. UNO SGUARDO AL PASSATO

In questo paragrafo ci soffermiamo su due classiche variabili macroeconomiche, il reddito pro capite e il tasso di inflazione, per capire come la loro evoluzione temporale possa essere stata influenzata dalla politica economica. Parleremo anche di un altro grande tema che caratterizza la politica economica prima dell'adesione del Paese all'Unione Monetaria Europea (UME): la dominanza fiscale. Cominciamo presentando i dati delle due variabili sia sul lungo periodo, sia per sottoperiodi per poi raffrontarli con quelli di altri paesi concorrenti dell'Italia. Per il reddito pro capite, utilizziamo i dati di

Angus Maddison (www.ggd.net/Maddison) espressi in dollari internazionali del 1990; vedi Tabella 1.¹ Il gruppo di riferimento internazionale sono i paesi del G7, cioè Francia, Germania, Regno Unito, Giappone, Canada e Stati Uniti, in aggiunta naturalmente all'Italia. Nel XIX secolo, Francia, Germania e Regno Unito erano i paesi importanti per l'Italia, sia per gli scambi commerciali sia per quelli finanziari. Nel XX secolo, ed in particolare dopo la seconda guerra mondiale, è cresciuta l'importanza degli Stati Uniti. Per il tasso di inflazione, il raffronto è fra Italia, Regno Unito e Stati Uniti fino al 1998; vedi Tabella 2. Dopo la creazione dell'UME, il tasso di inflazione italiano non dovrebbe essere diverso da quello degli altri paesi membri dell'unione monetaria qualora non ci fossero divergenze fra i tassi di inflazione dei beni non trattati internazionalmente. Poichè queste divergenze di fatto esistono, ho aggiunto nella Tabella 2 anche il raffronto fra il tasso di inflazione italiano e quello tedesco (paese di riferimento nell'area euro). Il Regno Unito era il paese guida del tallone aureo internazionale e la lira sterlina la moneta dominante fino alla prima guerra mondiale. Il tallone aureo ebbe un ritorno dopo la guerra con una sterlina che, seppure indebolita, svolgeva ancora un ruolo di moneta di conto e di riserva internazionale. Dopo la seconda guerra mondiale gli Stati Uniti subentrano al Regno Unito come paese guida e il dollaro diventò la moneta dominante a livello internazionale. Con la creazione dell'UME nel 1998 l'Italia perde la sua sovranità monetaria e l'euro, gestito dalla Banca Centrale Europea, si sostituisce alla lira.

Periodizzazione e breve panoramica

Il campione statistico consiste di 147 anni che coprono il periodo che va dal 1861 al 2008. Quest'ultimo è poi suddiviso nei seguenti sottoperiodi: 1861-1895, 1896-1913, 1914-1920, 1921-1937, 1938-1949, 1950-1972, 1973-1978, 1979-1992, 1993-1998, 1999-2008. Il primo sottoperiodo, 1861-1896, è caratterizzato da una incipiente industrializzazione, specialmente nel triangolo Torino-Milano-Genova; opere infrastrutturali (ferrovie) intraprese prima dai governi della Destra Storica ed ancor più

¹ La misurazione viene fatta in termini del dollaro Geary-Khamis e con potere di acquisto di parità (PPP).

da quelli della Sinistra; uno spostamento da politica liberista nel commercio internazionale ad una protezionistica, prima nei confronti dell'industria e successivamente dell'agricoltura; adesione al tallone aureo internazionale, abbandonata nel 1866, ripristinata nel 1883 e poi abbandonata nuovamente nel 1894; nascita della Banca d'Italia a seguito di una crisi bancaria e sulle ceneri della Banca Romana. Il secondo sottoperiodo, 1896-1913, è contraddistinto da un'accelerazione del processo di industrializzazione, un aumento notevole della crescita economica e da una stabilità monetaria e del tasso di cambio senza che il Paese facesse formalmente parte del tallone aureo. I sottoperiodi 1914-1920 e 1938-1949 si distinguono per i fortissimi shock fiscali, monetari e reali connessi agli eventi politico-militari.

Gli anni dell'interguerra, 1921-1937, sono ricchi di gravi crisi congiunturali, innovazioni istituzionali e innovazioni di politica economica. La grande depressione e lo shock economico-bancario degli anni Trenta spingono lo Stato fascista a intraprendere massicci salvataggi industriali e ancor più bancari. Lo Stato diventa imprenditore più per *default* che per un disegno programmato di nazionalizzazioni (Cianci, 1977). Per far fronte ai salvataggi si creano nuovi assetti istituzionali come le partecipazioni statali e i grandi enti pubblici, come l'IMI e l'IRI. È uno Stato fortemente protezionista, ma allo stesso tempo impegnato in un programma di stabilizzazione monetaria che, dopo la grande inflazione della prima guerra mondiale, riporta la lira nel sistema aureo. Infine, lo Stato fascista ridisegna completamente l'intero sistema delle banche di emissione nel 1926 e delle banche commerciali nel 1936.

Gli anni 1950-1972 sono grosso modo coincidenti con il regime dei cambi fissi di Bretton Woods. Al sistema monetario internazionale, imperniato sul dollaro, si associa un regime commerciale che rifugge dal protezionismo dell'interguerra. L'Europa continentale trova l'accordo per un mercato comune europeo. Per l'Italia, così come per altri paesi, questa è una fase storica felice con grandezze reali che crescono al di là del trend di lungo periodo e un tasso di inflazione che invece scende sotto il trend.

Sopravvivono molte istituzioni create negli anni Trenta dallo Stato fascista. Anzi, esse si rafforzano ed espandono le loro attività. Lo Stato è ancor più imprenditore di prima (Petrilli, 1967). Le partecipazioni statali disegnano e eseguono gli interventi strategici industriali del Paese (Cassese, 1977; Barca, 1997a). Con la programmazione economica nazionale, si sperimenta e si consolida il *welfare*, non solo con l'espansione del sistema pensionistico, ma con sovvenzioni pubbliche a imprese e famiglie attraverso il credito agevolato, dotazioni a fondo perduto, tariffe agevolate, forniture gratuite di energia, sovvenzioni ai territori montani e massicci trasferimenti al Sud con la nuova istituzione della Cassa del Mezzogiorno (Cassese, 1977).

La fine del regime di Bretton Woods, gli shock petroliferi e l'espansione del *welfare* (i cui semi furono gettati nell'età dell'oro) spingono le autorità monetarie italiane a perseguire obiettivi incompatibili con la stabilità. Gli anni che vanno dal 1973 al 1978 si staccano nettamente dal resto del campione in quanto caratterizzati da un forte processo inflazionistico e da un rigido sistema di vincoli, risultato del dominio degli impulsi fiscali su quelli monetari (Fратиanni e Spinelli, 2001). Il livello del debito pubblico, rapportato al PIL nazionale, comincia a lanciare segnali di allarme. Seguono gli anni dell'adesione al Sistema Monetario Europeo (SME), 1979-1992. Soprattutto all'inizio, il vincolo del tasso di cambio implicito negli accordi dello SME è molto meno rigido di quello del regime di Bretton Woods. Ne segue che l'alto e persistente divario di inflazione fra l'Italia e la gran parte dei paesi aderenti allo SME si traduce in una serie di svalutazioni nominali della lira. Quando, però, nel 1987 gli accordi vengono rafforzati al punto da escludere altre revisioni delle parità ufficiali, la maggiore inflazione interna sfocia in un crescente apprezzamento reale della lira che conduce alla crisi valutaria del 1992 e alla conseguente uscita della lira dallo SME.

Il penultimo periodo parte da quella crisi ed arriva all'ingresso del Paese nell'UME. In questi anni termina il ricorso del finanziamento del Tesoro presso la banca centrale, ponendo così definitivamente termine al regime di dominanza fiscale, e la Banca d'Italia, guidata dal Governatore Antonio Fazio,

avvia una politica monetaria decisamente disinflazionista. Finisce anche l'era dello Stato imprenditore e delle partecipazioni statali, i cui attivi vengono privatizzati più per necessità di far cassa che per una scelta meditata di politica economica.²

Nell'ultimo sottoperiodo, 1999-2008, il Paese perde la sua politica monetaria, ma guadagna la disciplina derivante da una politica monetaria comune all'interno dell'UME. La politica fiscale rimane nazionale, ma non può essere esercitata a pieno perché l'unione monetaria impone un massimale sul deficit pubblico (rapportato al PIL nazionale) nonché il rientro del rapporto fra debito pubblico e PIL su un valore normativo stabilito dal Trattato di Maastricht. Con la riduzione degli strumenti classici di politica economica, gli aggiustamenti dovrebbero provenire da riforme strutturali che influenzerebbero l'offerta aggregata di beni e servizi. Le auspiccate riforme sono state poche e scarsamente incisive.

L'evoluzione delle due classiche variabili macroeconomiche

Nell'anno di unificazione politica, l'Italia aveva un reddito pro capite, misurato in termini di dollari internazionali del 1990, che era metà di quello del Regno Unito, 82 per cento di quello francese e 91 per cento di quello tedesco. Nell'arco dei 147 anni coperti dalla Tabella 1 il reddito pro capite italiano cresce più velocemente di quello dei tre paesi europei: rispetto al Regno Unito di 35 punti base (pb) l'anno, rispetto alla Francia di 6 pb e rispetto alla Germania di 3 pb. Nel 2008, il reddito pro capite italiano raggiunge il 84 per cento di quello del Regno Unito, 89 per cento di quello francese e 96 per cento di quello tedesco. Si allontana invece l'Italia dagli USA.

La crescita economica italiana è ben lungi dall'essere uniforme nell'arco dei 147 anni coperti dal nostro campione. Nel periodo 1861-1895, l'Italia cresce molto meno del Regno Unito, Francia, Germania e USA. Segue il cosiddetto boom giolittiano, 1896-1913, dove il Paese ha una impennata di crescita guidata da un processo di industrializzazione. La crescita economica nel periodo dell'interguerra

² Questo è anche il periodo di 'mani pulite', tangentopoli, la crisi istituzionale, il crollo della DC, il successo della Lega e l'entrata in politica di Silvio Berlusconi.

fascista, 1921-1937, scende rispetto al resto del G7. Il periodo del “miracolo economico”, 1950-1972, coincide grosso modo con il sistema di Bretton Woods, durante il quale la crescita economica è quasi tre volte il valore della media storica (definita sull’intero arco temporale del campione). È un “miracolo”, però, condiviso con altri paesi, in particolare con quelli che avevano perso la guerra e sofferto massicce distruzioni di capitale (Germania e Giappone). Sono anni economicamente felici, come ho già accennato, nei quali una forte crescita economica si unisce a un basso tasso di inflazione. Hobsbawm (1994) li battezza l’“età dell’oro”. Agli anni d’oro seguono gli anni degli shock petroliferi e della stagflazione, 1973-1978, in cui l’Italia procede meglio dei sei paesi di riferimento. Positivo è il differenziale di crescita nella fase dello SME che precede il Trattato di Maastricht. La disinflazione conseguente alla crisi valutaria del 1992 si associa ad un rallentamento della crescita e a differenziali negativi rispetto a paesi che non perseguono cambi fissi (Canada, UK e USA). Fa eccezione il Giappone in piena crisi finanziaria. Rallenta ancor più la crescita economica nazionale durante i primi nove anni dell’UME, sia in termini assoluti sia in relazione ai paesi di riferimento.

Tabella 1: Crescita del PIL pro capite in dollari internazionali del 1990 dei paesi del G7: 1861-2008

| Periodi | Medie di variazioni percentuali annue | | | | | | | Differenziali | | | |
|------------|---------------------------------------|------|------|------|-------|------|------|---------------|-------|-------|-------|
| | IT | FR | GE | CA | JP | UK | US | IT-UK | IT-FR | IT-GE | IT-US |
| 1861-2008* | 1.8 | 1.74 | 1.77 | 1.98 | 2.52 | 1.44 | 1.86 | 0.35 | 0.06 | 0.03 | -0.06 |
| 1861-1895* | 0.28 | 1.1 | 1.57 | 1.35 | 1.7 | 1.05 | 1.61 | -0.77 | -0.82 | -1.29 | -1.33 |
| 1896-1913 | 2.71 | 1.54 | 1.7 | 3.98 | 1.64 | 0.87 | 2.46 | 1.84 | 1.17 | 1.01 | 0.25 |
| 1914-1920 | 0.29 | 0.05 | 1.49 | 0.69 | 4.18 | 1.32 | 2.46 | 1.61 | 0.34 | 1.78 | -2.17 |
| 1921-1937 | 1.72 | 2.39 | 2.66 | 1.81 | 1.38 | 2.13 | 1.19 | -0.41 | -0.67 | -0.94 | 0.53 |
| 1938-1949 | 0.14 | 0.93 | 3.74 | 4.09 | -2.76 | 0.95 | 3.5 | -1.1 | -1.07 | 3.6 | -3.64 |
| 1950-1972 | 4.91 | 3.99 | 5.05 | 2.69 | 8.14 | 2.24 | 2.35 | 2.67 | 0.92 | -0.14 | 2.56 |
| 1973-1978 | 2.56 | 2.12 | 2.37 | 2.53 | 1.94 | 1.3 | 1.94 | 1.26 | 0.44 | 0.18 | 0.61 |
| 1979-1992 | 2.09 | 1.6 | 1.46 | 0.89 | 3.06 | 1.57 | 1.67 | 0.51 | 0.48 | 0.63 | 0.42 |
| 1993-1998 | 1.65 | 1.63 | 1.61 | 2.41 | 0.8 | 2.93 | 2.6 | -1.29 | 0.02 | 0.04 | -0.95 |
| 1999-2008 | 1.03 | 1.32 | 1.38 | 1.78 | 1.36 | 2.2 | 1.31 | -1.17 | -0.29 | -0.36 | -0.28 |

Note: la media delle variazioni annue è stata calcolata $[Y(T)/Y(1)]\exp(1/T-1) - 1$, $Y(T)$ = valore al tempo T, $Y(1)$ = valore al tempo 1. IT = Italia, FR = Francia, GE = Germania, CA = Canada, GIA = Giappone, UK = Regno Unito, US = Stati Uniti di America.

* Per Canada, Giappone e USA la serie inizia dal 1870.

Fonte: Angus Maddison, Historical Statistics of the World Economy (1-2008 AD), www.ggdc.net/Maddison

Il tasso di inflazione annuo medio italiano, durante il periodo di sovranità monetaria, 1861-1998, è del sette per cento, cinque punti in più del tasso d'inflazione degli Stati Uniti e quattro punti in più di quello del Regno Unito. Rispetto al resto del gruppo G7, l'Italia si differenzia molto più per il tasso d'inflazione che per quello di crescita economia. Questa peculiarità si acuisce nei periodi in cui il tasso di cambio è flessibile. La Tabella 2 evidenzia la forte correlazione positiva fra 'fissità' del tasso di cambio e qualità della politica monetaria e fiscale. Il periodo classico del distacco inflattivo italiano ha luogo negli anni Settanta e Ottanta, quando emerge un grande conflitto sociale e prorompe il *Welfare State*. Le aspirazioni di quest'ultimo si scontrano con la dura realtà di due grossi shock petroliferi. La spesa pubblica si espande e così pure il deficit pubblico. Ne risente anche la politica monetaria che diventa succube della politica fiscale. Questi sono gli anni in cui si monetizza una larga parte del deficit pubblico e allo stesso tempo si forza il risparmio privato a finanziare lo stesso deficit mediante strumenti amministrativi, come il massimale sul credito bancario e i vincoli di portafoglio applicati alle banche. I gestori della politica fiscale, incapaci di ridurre il disavanzo pubblico, mirano semplicemente a ridurre il costo palese per il Tesoro, comprimendo i tassi di interesse nominali e spingendo quelli reali su valori largamente negativi. Sono anni infelici per la politica economica imbrigliata da una politica fiscale dominante. Fra i danni collaterali che essa crea vale la pena di ricordarne quattro: la erraticità della politica economica presa fra la esigenza di frenare una economia inflattiva (*stop*) e la necessità del rilancio economico (*go*)³; gli effetti di spiazzamento o *crowding-out* nei confronti degli investimenti privati; l'abuso di controlli amministrativi operanti sia all'interno sia verso l'esterno del

³ Lo *stop-and-go* ha due fasi. Nella fase *go* la politica economica, in particolare quella monetaria, stimola la domanda che sfocia in una crisi valutaria. La ripresa produttiva viene definita 'drogata' per il suo carattere di temporaneità la cui conclusione (la crisi) coglie di sorpresa le autorità, le quali poi reagiscono nella seconda fase, quella *stop*, con una repentina restrizione monetaria spesso accompagnata da decisioni correttive di tipo amministrativo; per maggior dettagli, cfr. Fratianni e Spinelli (2001a).

Paese (mercato dei cambi e movimenti di capitale); e perdita di capitale istituzionale connessa con l'accondiscendenza della Banca d'Italia nei confronti del Tesoro.

Tabella 2: Tassi di inflazione in Italia, Regno Unito, Stati Uniti e Germania: 1861-2008

| Periodi | Medie di variazioni percentuali annue | | | | Differenziali | | |
|-----------|---------------------------------------|-------|-------|------|---------------|-------|-------|
| | IT | UK | US | GE | IT-UK | IT-US | IT-GE |
| 1861-1998 | 6.99 | 3.05 | 2.28 | | 3.93 | 4.71 | |
| 1861-1895 | 0.37 | -0.51 | 0.19 | | 0.88 | 0.18 | |
| 1896-1913 | 1.25 | 0.90 | 2.04 | | 0.35 | -0.79 | |
| 1914-1920 | 27.92 | 17.66 | 11.45 | | 10.26 | 16.47 | |
| 1921-1937 | 0.00 | -2.25 | -1.53 | | 2.25 | 1.53 | |
| 1938-1949 | 42.00 | 5.52 | 5.40 | | 36.48 | 36.60 | |
| 1950-1972 | 4.08 | 4.80 | 2.98 | | -0.72 | 1.09 | |
| 1973-1978 | 17.13 | 14.48 | 6.88 | | 2.65 | 10.25 | |
| 1979-1992 | 10.60 | 7.13 | 4.82 | | 3.47 | 5.78 | |
| 1993-1998 | 3.78 | 2.54 | 1.84 | | 1.24 | 1.94 | |
| 1999-2008 | 2.44 | | | 1.73 | | | 0.71 |

Note: Il tasso di inflazione è la variazione percentuale annua del deflatore del reddito nazionale per il periodo 1861-1998 e dell'indice dei prezzi al consumo per il periodo 1999-2008. Il calcolo della media delle variazioni percentuali annue è effettuato come nella Tabella 1. IT=Italia, UK=Regno Unito, US=Stati Uniti, GE=Germania. Fonte: Fratianni e Spinelli (2001, cap. 2) per il periodo 1861-1998 e banca dati Fred della Federal Reserve Bank di St. Louis per il periodo 1999-2008.

La creazione dell'UME segna la fine della sovranità monetaria italiana. Pur tuttavia, il tasso di inflazione italiano rimane sistematicamente più alto di quello tedesco, riferimento all'interno dell'UME. La gran parte dei beni e servizi contenuti nel paniere dell'indice dei prezzi al consumo non sono commerciabili internazionalmente, ma soggetti ad una concorrenza locale. Il differenziale di inflazione italiano rispetto a quello tedesco riflette un basso grado di concorrenza nei mercati locali italiani e, in ultima analisi, l'incapacità dei gestori della politica economica a percorrere la strada delle liberalizzazioni; vedi sotto. Con il tasso di cambio rigidamente bloccato, l'euro-Italia si apprezza in termini reali mediamente di quasi tre quarti di punto percentuale l'anno rispetto all'euro-Germania. Le

mancate o modeste riforme strutturali impongono maggiori costi non soltanto ai consumatori italiani dei beni e servizi protetti, ma anche alle esportazioni italiane dirette ai paesi appartenenti all'UME.

La correlazione contemporanea fra tasso di inflazione e PIL reale è mediamente negativa nell'arco del periodo che copre la sovranità monetaria del Paese. Esistono, però, notevoli differenze nei sottoperiodi. La correlazione è praticamente nulla nel regime del tallone aureo, durante il quale le due variabili macroeconomiche sono molto altalenanti. La correlazione è invece negativa dall'inizio della prima guerra mondiale alla fine della seconda e negli anni Settanta e inizio Ottanta; ambo i periodi sono caratterizzati da violenti shock finanziari e reali. La correlazione è invece positiva negli anni di relativa calma economica di Bretton Woods e del periodo immediatamente precedente alla nascita dell'UME. In questi anni regge la canonica relazione positiva di breve periodo fra crescita economica e tasso di inflazione, ovvero la Curva di Phillips. Per il resto del campione, il che significa la gran parte degli anni, la Curva di Phillips non regge (Del Boca, Fratianni, Spinelli e Trecroci, 2010). Ci sono due plausibili spiegazioni per questo risultato. La prima è che la struttura dell'economia italiana, con le sue rigidità, ha uno svantaggio comparato nell'assorbire shock reali negativi. La seconda concerne la discrezionalità della politica monetaria. Se il *policy maker* ricorre raramente allo stimolo della domanda aggregata, l'operatore economico è più propenso a credere che l'aumento del reddito nominale si scarichi in maniera incompleta sul livello dei prezzi nel breve periodo; di conseguenza, parte dell'aumento del reddito nominale si riversa sul reddito reale. Se il *policy maker*, invece, fa frequente uso dello stimolo (lo *stop-and-go*), specialmente in regimi di alta inflazione, l'operatore economico anticipa nel breve il risultato di lungo periodo, cioè che l'aumento di reddito nominale si scarichi completamente sul livello dei prezzi (Lucas 1973).

Dominanza fiscale, politica monetaria e debito pubblico

Lo strumento fiscale e la sua dominanza rispetto allo strumento monetario rappresenta una forte

caratteristica della politica economica italiana (Fратиanni e Spinelli, 2001a e 2001b). Tutte le crisi monetarie italiane hanno avuto origine in turbolenze di natura fiscale: dalla prima crisi del 1866, quando l'Italia uscì dal tallone aureo, fino all'ultima del 1992, quando la lira abbandonò lo SME. Periodi di finanza pubblica in difficoltà spesso hanno preceduto accelerazioni della quantità di moneta. A miglioramenti del disavanzo pubblico sono seguite, di norma, decelerazioni della moneta e ritorni a cambi fissi. Gli episodi singoli di questa cadenza sono analizzati in dettaglio nella *Storia monetaria* di Frатиanni e Spinelli (2001a).

La radice della dominanza fiscale va ricercata negli incentivi del *policy maker* a minimizzare i costi politici dei disavanzi pubblici. Il *policy maker* tende ad essere “fondamentalmente pessimista circa ‘la capacità di tenuta’ del sistema economico e della società italiana. Il settore reale dell'economia è considerato instabile e bisognoso di supporto; si ritiene che questo debba provenire dalla finanza pubblica. La moneta è considerata solo uno strumento complementare di ricerca di stabilità economica e sociale. Vista in quest'ottica, la dominanza fiscale non é un fenomeno temporaneo e circoscritto a particolari circostanze; al contrario, costituisce un dato persistente e quasi strutturale della realtà italiana.” (Fратиanni e Spinelli 2001a, pag. 722).

II. Guardando avanti

L'adesione italiana all'UME ha risolto l'annosa questione del tasso di cambio, per lo meno per quanto riguarda la gran parte dell'Europa continentale. Il Paese ha ottenuto il grande beneficio derivante da un forte assetto istituzionale entro il quale la politica monetaria comune è stata collocata. Come corollario, la politica monetaria è stata disancorata dalle tribolazioni della politica fiscale nazionale, cioè dalla dominanza fiscale discussa sopra. Il costo dell'unione monetaria per l'Italia è dato dal valore connesso con la perdita dello strumento monetario. Senza sovranità monetaria non si possono variare autonomamente i tassi di interesse *policy* rispetto a quelli degli

altri paesi membri dell'UME, né si può agire sulla svalutazione della moneta nazionale per ridare una boccata di ossigeno all'industria esportatrice, né tantomeno monetizzare il deficit pubblico. Rimane autonoma la politica fiscale, ma anch'essa è meno sovrana di quanto lo era prima del 1999. Il Trattato di Maastricht, come si è notato, impone un tetto al valore del deficit pubblico rapportato al PIL (3 per cento) e prescrive il rientro del debito pubblico sempre rapportato al PIL verso un valore che è la metà di quello odierno (60 per cento). La conseguenza della perdita di sovranità monetaria e dei vincoli esterni imposti alla politica fiscale è di aver ridotto sostanzialmente i margini per una politica economica nazionale mirata a influenzare la domanda aggregata in maniera anticiclica. Rimane di competenza nazionale la politica economica mirata a influenzare l'offerta aggregata di beni e servizi; ed è di quella che parlerò qui di seguito.

Considero tre grandi temi per la politica economica del futuro. Il primo mira a ridurre il debito pubblico, un fardello che oggi grava sulla crescita economica e sulle spalle delle nuove generazioni il cui futuro, senza sostanziali correttivi, promette notevoli riduzioni di consumi. Il secondo riguarda le riforme, sia dei mercati, sia delle istituzioni, senza le quali l'Italia sembra destinato a un viatico di lenta crescita. Come per il debito pubblico, saranno le giovani generazioni a pagarne il costo maggiore. Il terzo riguarda gli squilibri esterni regionali italiani, una manifestazione del dualismo economico che affligge l'Italia dall'Unità.

Il rientro del debito pubblico

Secondo la teoria macroeconomica keynesiana e l'esperienza, un aumento di spesa pubblica finanziato da maggior debito produce effetti positivi sul reddito reale. Gli effetti propulsivi della spesa pubblica sono in parte compensati dagli effetti negativi provocati dall'aumento dei tassi di interesse connesso con il maggior debito. Questi risultati non tengono conto, però, del vincolo di bilancio intertemporale che impone, all'infinito, che il debito sia zero. In una ottica intertemporale,

la creazione di ricchezza finanziaria conseguente a un deficit finanziato con debito deve essere controbilanciata dal valore presente delle tasse necessarie per estinguere il debito. È noto che Ricardo fu il primo a proporre la perfetta equivalenza fra debito pubblico e tasse, anche se non celava i suoi dubbi sulla rilevanza pratica di tale proposizione (1820, pagg. 186-187). Barro (1974) l'ha riproposta un secolo e mezzo dopo come una equivalenza con forti implicazioni empiriche.⁴ L'evidenza, invece, suggerisce la non-equivalenza, ovvero che il debito emesso a fronte di deficit pubblici viene percepito come un aumento di ricchezza finanziaria dalla generazione presente e incide positivamente sui consumi correnti. Gli stessi risultati si ripropongono per il sistema pensionistico a ripartizione (Feldstein 1974) e il fenomeno dell'illusione finanziaria. Il fatto che il legislatore/*policy maker* abbia preferito, in tempi di pace, un aumento del debito pubblico a un inasprimento fiscale conferma che incrementi di debito alimentano la spesa e che, di conseguenza, la equivalenza Ricardo-Barro si sfalda (Buchanan, 1976, pag. 341).

Tutto questo vale in tempi di “normalità”. Cosa succede quando il debito in rapporto al PIL diventa “abnorme”? Quale è la soglia che divide la “normalità” dalla “abnormalità”? Su questo tema, stanno uscendo lavori sempre più circostanziati. Ne menziono due. Il primo è di Reinhart e Rogoff (2010), appropriatamente intitolato “crescita nell'era del debito”, che utilizza un campione di 20 paesi industrializzati e dati che vanno dal 1946 al 2009 (quindi include due anni dell'ultima crisi finanziaria). Il risultato principale di questo lavoro, principalmente di natura statistico-descrittiva, è che esiste una soglia al di là della quale il debito diventa un peso per la crescita economica. I paesi il cui debito pubblico ha oltrepassato il 90 per cento del PIL nazionale hanno avuto un tasso di crescita reale mediano di un punto percentuale inferiore al corrispondente valore mediano di quei paesi che si situano al di sotto della soglia.⁵ Il secondo lavoro è di Caner et al. (2010) che utilizza un campione

⁴ Senza, fra l'altro, citare Ricardo.

⁵ Addirittura quattro punti percentuali se si utilizzano medie anziché mediane.

più ampio in termini di paesi (101, di cui 26 industrializzati), ma più ristretto in termini di anni (1980-2008) e una metodologia che, a differenza di Reinhart e Rogoff, stima il punto di rottura del livello del debito.⁶ Quest'ultimo risulta essere il 77 per cento del PIL, oltre il quale per ogni punto percentuale di aumento si associa una riduzione di circa due punti base di crescita reale. Caner et al. duplicano anche il lavoro di Reinhart e Rogoff, utilizzandone gli stessi dati e metodologia, e trovano una seconda soglia, 60 per cento del PIL, che è molto più bassa di quella identificata da Reinhart e Rogoff. La conclusione è che il punto di rottura del livello del debito pubblico possa aver luogo prima che esso raggiunga il 90 per cento del PIL.

A questo punto, possiamo sintetizzare il problema del debito pubblico come segue: non esiste equivalenza fra tasse e debito pubblico; il *policy maker* tiene conto di questo risultato empirico e preferisce, da tempo, il finanziamento del deficit pubblico con debito all'inasprimento fiscale, per un dato valore di spesa pubblica; il debito pubblico rapportato al PIL è cresciuto in molti paesi ed è peggiorato come diretta conseguenza dello shock finanziario del 2008-2010; paesi con alto debito tendono a crescere meno di paesi con basso debito, rendendo più difficile il risanamento del rapporto fra debito e PIL; si percepisce, oggi, un rischio di debito sovrano, specialmente nell'area dell'euro, che si riflette in premi al rischio che peggiorano le condizioni di rientro del debito. Per l'Italia, il rischio di insostenibilità del debito pubblico è ancora più alto avendo un debito rapportato al PIL che è il più alto, dopo il Giappone, fra i paesi industrializzati. Adesso analizzo il problema italiano in maggior dettaglio.

La Figura 1 mostra per l'Italia il rapporto fra debito pubblico, B , e prodotto interno lordo, Y , espresso in termini percentuali. Il grafico è tratto dal lavoro di Francese e Pace (2008) che ricostruiscono la serie storica di B utilizzando una definizione delle amministrazioni pubbliche che è in linea con il protocollo allegato al Trattato di Maastricht del 1992. B/Y cresce nel periodo in cui la

⁶ La stima viene fatta con i minimi quadrati a soglia (*threshold least squares*) e la variabile dipendente è la crescita economica di lungo periodo.

Destra Storica è al potere come naturale conseguenza di disavanzi pubblici e una crescita lenta di Y; continua a aumentare con la Sinistra, che intraprende notevoli spese infrastrutturali, fino a oltrepassare il valore di 120 per cento verso la fine del XIX secolo; scende nel boom giolittiano degli inizi del XX secolo; si impenna di nuovo durante il primo conflitto mondiale e scollina il punto massimo per poi scendere repentinamente da 160 per cento al di sotto del 100 per cento negli anni Venti grazie al grosso condono del debito estero; continua a scendere nel periodo fascista; sprofonda di circa 80 punti percentuali nell'immediato secondo dopo guerra, grazie a una disastrosa inflazione che falciava la ricchezza di creditori e risana debitori; ricomincia a salire negli anni Settanta e oltrepassa il 120 per cento sulla scia del Trattato di Maastricht che prescrive regole fiscali. Dal 1996 al 2007 le autorità pubbliche si imbarcano su un processo di risanamento. Nel 2007, B/Y raggiunge il 103,6 per cento. La crisi finanziaria del 2008-2010 provoca però una inversione a U, tanto che a fine 2010, B/Y ritorna ai valori (119 per cento) di metà anni Novanta (Banca d'Italia, Relazione per l'anno 2010, Tabella 13.2, pag. 142).

Figura 1 Il debito pubblico italiano in percentuale del PIL:1861-2008



Fonte: Francese e Pace (2008, Figura 4a)

La crisi finanziaria del 2008-2010 si è trasformata in crisi di debito sovrano. Nel maggio del 2010 la Grecia ha ottenuto un prestito ‘salvataggio’ di €110 miliardi dall’Unione europea e dal Fondo Monetario Internazionale. In aggiunta, la Banca Centrale Europea ha acquistato circa 40 miliardi di euro di titoli di stato greco e prestato a banche greche, dietro collaterale, quasi 100 miliardi di euro. Il collaterale consiste in buona parte di garanzie statali il cui valore di mercato si ridurrebbe drasticamente in caso di *default* o ristrutturazione del debito pubblico. Nel novembre del 2010 l’Irlanda ha ottenuto un prestito ‘salvataggio’ di €85 miliardi dall’Unione europea e dal FMI. In Aprile del 2011 il Portogallo ha chiesto un prestito salvataggio all’Unione europea. Dopo un periodo iniziale di confusione, i mercati finanziari sembrano aver capito le differenze di rischio di credito fra i vari paesi aderenti all’UME. Guardando ai valori degli spread fra i rendimenti a scadenza dei titoli pubblici “benchmark” di questi paesi nei confronti del corrispettivo Bund tedesco, si delinea una graduatoria più o meno marcata (utilizzando gli ultimi dati di metà giugno del 2011, data di questo lavoro): la Grecia è all’apice della piramide con spread dell’ordine di 1300-1500 punti base e quindi comparabili agli spread dei titoli di stato argentini nei confronti dello US *Treasury* prima della crisi del 2001; seguono i due paesi ad alto rischio, come l’Irlanda e Portogallo, con spread di 700-800 punti base; poi molto più contenuti gli spread spagnoli (dell’ordine di 220-240 pb), italiani (sui 160-180 pb) e belgi (100-110 pb); ed infine quelli a bassissimo rischio relativo come la Francia con degli spread di circa 30 pb.

In sintesi, esiste una crisi di debito sovrano, ma per il momento non è generalizzata. L’Italia ha chiaramente sofferto dagli eventi che hanno colpito Grecia, Irlanda e Portogallo e sta pagando un premio al rischio notevole che fa sì che il processo di risanamento, iniziato a metà anni Novanta e interrottosi a causa della crisi dei *subprime*, comporterà un costo maggiore fino a quando i mercati non capiranno che il Paese è intenzionato a riprendere la strada del rientro del debito. A questo fine, possiamo ipotizzare alcuni scenari alternativi. Definiamo la relazione fra debito, deficit di bilancio

primario e tasso di interesse nominale:

$$(1) b_t = b_{t-1}(1 + i_t) + d_t,$$

dove $b = B/Y$, i = tasso di interesse nominale, d = deficit primario (ovvero al netto delle spese per conto interessi) diviso Y , t = tempo. Dividendo b_{t-1} per Y_{t-1}/Y_{t-1} , mantenendo d_t costante nel tempo = d e sostituendo la soluzione b_1 in b_2, b_3, \dots, b_T , otteniamo:

$$(2) b_T = b_0(S)^T + (1 - S^T)/(1 - S) d,$$

dove $S = (1 + i)/(1 + \text{tasso di variazione del PIL})$, cioè il c.d. fattore di stabilità o convergenza. Quando il costo unitario del debito è uguale alla crescita del PIL nominale, il rapporto fra B e Y aumenta solamente in funzione del deficit primario. Con S maggiore dell'unità –il costo del debito eccede la crescita economica-- b cresce anche in assenza di deficit primari. In presenza di deficit primari, $S > 1$ agisce da fattore moltiplicativo su d . Quindi un surplus primario ha effetti riduttivi più che proporzionali su b . Con queste considerazioni, possiamo azzardare due o tre possibili scenari di politica economica per far rientrare il debito entro i parametri di Maastricht. Per b_0 , abbiamo visto che l'ultimo dato di b è prossimo a 1,2. L'onere medio del debito pubblico, calcolato come rapporto fra spesa interessi e consistenza di B , si è aggirato sul 5 per cento nel periodo antecedente la crisi finanziaria, 2001-2007 (Banca d'Italia 2001, Figura 13.3, pag 148). La crescita annuale media del PIL, sempre nel periodo 2001-2007, è stata di 3,8%, di cui 2,6% come aumento del livello dei prezzi e 1,1% come aumento di prodotto (IMF, *World Economic Outlook* database). Il surplus primario come percentuale del PIL, sempre nello stesso periodo, è stato del 2 per cento. Utilizziamo questi dati e assumiamo, come primo scenario, che il futuro sia uguale al passato 2001-2007: $b_0 = 1,2$, $S =$

1,0115, $d = -0,02$. Con questa ipotesi, in 20 anni b si ridurrebbe di circa 14 punti percentuali, un percorso molto lento e molto lontano dal target del 60 per cento previsto dal Trattato di Maastricht. Un secondo scenario prevede maggior aggressività da parte del Tesoro, portando il surplus primario a 3 per cento del PIL.⁷ In questo caso, b scenderebbe, in 20 anni, di quasi 36 punti percentuali e probabilmente creerebbe un circolo virtuoso ed un abbassamento di S durante il percorso. Il terzo scenario prende in considerazione tale circolo virtuoso assumendo che S scenda da 1,0115 a 0,99. Con un avanzo primario del 2 per cento del PIL, un tale abbassamento di S farebbe sì che in 20 anni l'Italia potrebbe raggiungere l'obiettivo di Maastricht e portando il suo debito a 60 per cento del PIL.

Non sto a sottolineare che i tre scenari appena delineati hanno un carattere puramente illustrativo. In realtà, né S , né d possono essere presi come meccanicamente fissi. Anzi, l'ipotesi più realistica è che le due variabili interagiscano: i mercati finanziari valutano il premio al rischio Italia in funzione della evoluzione, persistenza e credibilità degli avanzi primari. Quindi, l'esercizio scolastico appena fatto serve solamente a sottolineare che la politica economica deve tendere a innescare un circolo virtuoso fra d e S , in modo da ridurre il costo del risanamento del debito pubblico, condizione necessaria per riguadagnare l'uso di uno strumento che l'alto debito ha reso inutilizzabile. Un certo grado di ottimismo per una politica di risanamento ci giunge dall'evidenza di lungo periodo. Piergallini e Postigliola (2011) analizzano in che misura la politica fiscale in Italia ha reagito all'evoluzione di b dall'Unità al 2009; trovano che la serie è stazionaria e che questa caratteristica è dovuta non solo alla crescita economica, ma anche ai surplus primari. Mediamente, per ogni dieci punti percentuali di aumento di b corrisponde, nel lungo periodo, un aumento di un punto percentuale del rapporto fra surplus primario e reddito. La significatività di questa relazione è che il *policy maker* italiano è riuscito, nel lungo periodo, a correggere situazioni potenzialmente esplosive.

⁷Trascuro i risvolti politici di una tale strategia.

Si auspica che la storia sia di insegnamento per il futuro. È pur vero, però, che gli incentivi per tali correzioni sorgono da vincoli esterni all'economia, come il mantenimento del tasso di cambio fisso o l'obiettivo di entrare nell'UME. È quindi molto probabile che il risanamento, iniziato a metà anni Novanta e inceppatosi durante la crisi dei *subprime*, possa riprendere sotto lo stimolo e gli avvertimenti di Bruxelles più che da una scelta autonoma della politica economica nazionale.

Le riforme

Sul tema delle riforme strutturali, ci sono tre aspetti che vale la pena sottolineare. Il primo è che, come per il deficit pubblico, esiste un vasto consenso, per lo meno fra i *policy maker* e gli economisti, sulla necessità di farle. Una qualsiasi dispensa di macroeconomia moderna enuncia la lista di riforme che, se implementate, ridurrebbero il tasso di disoccupazione coerente con un tasso di inflazione costante (il c.d. NAIRU) oppure farebbero aumentare la crescita "naturale" del PIL reale: maggior flessibilità nel mercato del lavoro, più concorrenza nei mercati dei beni e servizi, regole del gioco più trasparenti e ben osservate, migliori istituzioni e così via. Queste imperfezioni o strozzature esistono perché la singola impresa, come il singolo lavoratore, preferisce un regime protetto a un regime concorrenziale, pur auspicando un regime competitivo (cioè bassi prezzi) per il resto dell'economia. La ricerca della rendita è un'attività spontanea nell'*homo economicus*. Per questo fine egli si organizza in gruppi relativamente omogenei e esercita pressioni politiche per influenzare scelte a proprio favore (Olson 1965): la concessione di un monopolio, barriere all'entrata e tariffe minime per gli ordini professionali, controllo delle licenze nel commercio, uno statuto dei lavoratori che protegge coloro che hanno lavoro a scapito di chi non ce l'ha. Lo Stato regolatore decide se avallare o meno le richieste per trattamenti preferenziali.⁸ Queste attività di *rent-seeking* influenzano sia la distribuzione del reddito, sia il tasso di crescita "naturale". La

⁸ Lo stato "arbitro" neutrale imporrebbe regole del gioco uniformi e le farebbe rispettare.

distribuzione del reddito, in aggiunta, è anche influenzata dallo Stato attraverso una vasta gamma di strumenti, come la tassazione progressiva dei redditi, prestazioni di servizi differenziate, trasferimenti a famiglie e imprese e il sistema pensionistico. Quest'ultimo, se finanziato con debito e in assenza di equivalenza Ricardo-Barro, ha un effetto redistributivo nel tempo: le generazioni di domani consumeranno meno di quelle di oggi, *ceteris paribus*.⁹

Il secondo aspetto delle riforme è che è difficile farle, e non solamente in Italia. La ragione è che per incidere sul tasso di crescita “naturale” bisogna alterare la distribuzione del reddito, ovvero togliere potere di acquisto a gruppi organizzati. Più il gruppo è compatto e ha preferenze omogenee, più alto è l'incentivo a sostenere spese di lobby per evitare la riforma che lo danneggerebbe; esempi classici sono le associazioni industriali e gli ordini professionali. L'opposto vale per un gruppo con preferenze eterogenee e difficile da gestire; l'esempio classico è la categoria generica dei consumatori. Ancora più debole politicamente è il gruppo che non vota, come quello dei minorenni e quello composto da generazioni future, i cui interessi possono essere rappresentati solamente dall'individuo con orizzonte temporale infinito.

La terza considerazione, di fatto un corollario della seconda, è che una ripulitura delle rendite e strozzature –quelle che Guido Carli chiamava ‘lacci e laccioli’– può avere luogo a seguito di un grande shock, come una guerra (Olson 1982), oppure con l'intermediazione di un politico forte, sia di personalità, sia di mandato elettorale, come lo è stata la signora Thatcher nel Regno Unito, oppure con una strategia lunga e complessa di compensazione.

L'Italia ha fatto delle riforme, ma non in maniera incisiva. Fra i paesi industriali, l'Italia come paese riformatore si situa al di sopra della Grecia, più o meno allo stesso piano di Spagna e Portogallo, al di sotto di Belgio, Germania, Francia e Paesi Bassi e molto al di sotto di Danimarca Svezia, Regno

⁹ Di fatto, questo succede già ora col “doppio pagamento” generato dal periodo di transizione da retributivo a contributivo.

Unito e Stati Uniti (IMF 2010, pag. 18). Ad esempio, con le c.d. leggi Hartz, la Germania ha riformato sia il mercato del lavoro (2002), sia quello dei servizi (2005), riducendo sussidi e rafforzando politiche attive di *welfare*. Queste riforme hanno preceduto temporalmente un aumento di crescita reale e una riduzione del tasso di disoccupazione che il Servizio Studi della Confindustria (2010, pagg. 56-61) definisce, con un pizzico di esagerazione, “il nuovo miracolo tedesco”. Se non proprio miracolo, la performance tedesca è notevole: il differenziale fra tasso di crescita del PIL reale fra Germania e Italia è stato di 1,5 punti percentuale nel 2006, 1,3 nel 2007, 2 nel 2008, 0,5 nel 2009 e 2,2 nel 2010, cioè di ben 7,5 punti percentuali nell’arco dei sei anni (*World Economic Outlook* database). Le riforme attuate, certamente, non sono l’unico fattore sottostante il mini boom tedesco, ma hanno dato il loro contributo.

Come procedere in un paese con un alto tasso di conflittualità come l’Italia? Escludo l’opzione di un evento calamitoso che forzi la mano alle riforme: a parte che tale evento non è né auspicabile, né tantomeno prevedibile, i tempi per una ripresa della crescita economica e il risanamento del debito pubblico non possono attendere. Escludo anche l’alternativa di un leader dello stampo della signora Thatcher perché non fa parte dell’equilibrio politico del paese. Bisogna lavorare con l’esistente e con i possibili equilibri. Esistono, per semplificare, due tipi di liberalizzazioni. La prima concerne rendite acquisite con norme e regolamenti che limitano la concorrenza con blocchi all’entrata e fissazioni di prezzi. Per questo tipo di riforme non esiste necessità di compenso. Lo Stato ha dato una protezione nel passato che adesso toglie. La riforma toglie un surplus artificialmente creato. Per gli ex privilegiati rimane il reddito derivante da una attività professionale, ben remunerata, ma più competitiva. Questo era lo scopo della liberalizzazione degli ordini professionali che, ultimamente, si stanno riorganizzando per ottenere una controriforma (Ichino 2010). La seconda concerne le persone con redditi marginali messe a rischio da una liberalizzazione. Queste sono i veri “perdenti” da aiutare con gli ammortizzatori sociali. Ma in Italia gli ammortizzatori sono bassi,

mentre la spesa pensionistica rapportata al PIL è alta rispetto alla media dei paesi dell'Unione Europea (Pammolli e Salerno 2009). Il grosso peso delle pensioni ha compresso le spese per il *welfare* e ha ridotto i margini di manovra del governo nell'implementare riforme che necessitano di una maggior spesa di compensazione.¹⁰

Unione monetaria e squilibri regionali¹¹

Una unione monetaria funziona bene se è accompagnata da un bilancio pubblico centralizzato che riesca a compensare shock regionali di carattere transitorio (Kenen 1969). Il Rapporto Delors (1989), scritto dieci anni prima della costituzione dell'UME, esprimeva la sua preoccupazione per una unione monetaria senza unione fiscale o, in sua assenza, senza uno stretto coordinamento dei bilanci pubblici degli stati membri. Molto prima del Rapporto Delors, a fine anni Settanta, il Rapporto MacDougall (Commission of the European Communities 1977) andava oltre: esso stimava che per stabilizzare gli shock regionali (e nazionali) la Comunità europea necessitava di un bilancio centralizzato di non meno del 5 per cento del PIL comunitario. L'UME, come sappiamo, è stata fatta senza una unione fiscale. La crisi del debito sovrano della Grecia e dell'Irlanda – e in prospettiva del Portogallo, Spagna, e Italia— ha esposto in maniera drammatica la validità di un supporto fiscale centralizzato o fortemente coordinato per garantire stabilità all'unione monetaria. In questo caso, la forza di un gruppo non può essere maggiore di quella del membro più debole. Crescono i timori che senza un supporto finanziario comunitario più generoso di quello già ottenuto, la Grecia possa optare per una uscita dall'UME; si paventa addirittura che l'intera unione monetaria sia a rischio senza una unione fiscale.

¹⁰ Non è da escludere l'ipotesi di causalità opposta: essendo difficile ottenere ammortizzatori, la domanda di *welfare* si è concentrata sulle pensioni che nel tempo si sono trasformate in uno strumento per soddisfare esigenze diverse come l'invalidità e la disoccupazione.

¹¹ Questo paragrafo ripropone alcuni temi sviluppati in Fratianni (2011).

A livello nazionale regge il principio assicurativo secondo il quale un bilancio centralizzato permette una redistribuzione di risorse da regioni con ciclo economico favorevole a regioni con ciclo economico sfavorevole. Però come affrontare una redistribuzione permanente e massiccia di risorse in un Paese atavicamente dualistico come l'Italia che ha l'impellente necessità di ridurre il suo debito pubblico, ha difficoltà a implementare riforme, non può contare su una politica monetaria fatta su misura e, in aggiunta, ha un movimento federalista che si oppone a congrui e continui trasferimenti netti dal Centro Nord verso il Mezzogiorno?

Prima di tentare una risposta al quesito, è bene esaminare l'entità di tale problema. In una economia aperta, un risparmio nazionale in eccesso degli investimenti fissi lordi finanzia un surplus di conto corrente della bilancia dei pagamenti e/o un deficit di bilancio pubblico:

$$(3) \quad S - I = NX + (G - T),$$

dove S = risparmio privato dell'economia, I = investimenti lordi dell'economia, G = spesa pubblica complessiva, T = entrate pubbliche complessive, $(G - T)$ = fabbisogno di cassa del settore pubblico e NX = saldo di conto corrente della bilancia dei pagamenti (in questo caso, al netto dei trasferimenti internazionali). Per una regione di un paese che sia unione monetaria e unione fiscale (di fatto un paese sovrano), l'identità fondamentale (3) deve tener conto anche dei trasferimenti pubblici fra Stato centrale e regione:

$$(4) \quad S_i - I_i = NX_i + (G^l_i - T^l_i) + (G^2_i - T^2_i),$$

dove il pedice i sta ad indicare la i^{esima} regione. NX_i è lo squilibrio esterno regionale, dato dalla somma dello squilibrio nei confronti dell'estero e lo squilibrio nei confronti della nazione, che ha come contropartita un afflusso o deflusso netto di capitali privati sia dall'estero, sia dal resto della nazione a seconda che NX_i sia negativo o positivo. $(G^l_i - T^l_i)$ rappresenta trasferimenti netti fra Stato centrale e regione; se tale differenza è positiva lo Stato centrale trasferisce risorse alla regione, se negativa è la

regione a “finanziare” lo Stato centrale. $(G_i^2 - T_i^2)$ rappresenta il saldo del bilancio dello Stato regionale.

Come ho già notato, la sostenibilità della moneta unica richiede l'intervento fiscale dello Stato centrale quando la singola regione è investita da uno shock che le impone uno squilibrio esterno transitorio: lo Stato agisce da assicuratore e trasferisce, sempre in lassi di tempi relativamente brevi, risorse da regioni in surplus a regioni in deficit. In sintesi, l'unione fiscale sorregge l'unione monetaria. In pratica, il fenomeno è alquanto generale e investe quasi tutte le aree dotate di moneta unica. Quando la pentola regionale è bucata, nel senso che i flussi netti di capitale privato non riescono a colmare il deficit di conto corrente, lo stato centrale si fa carico di ricolmarla.¹²

Il citato Rapporto MacDougall stimò sia NX_i che $(G_i^l - T_i^l)$ per le regioni di ciascuno dei nove paesi membri dell'epoca e confermò empiricamente il principio del ruolo ammortizzatore dello Stato: i deficit esterni delle regioni ‘povere’ sono in parte finanziati da trasferimenti dello Stato, mentre le regioni ‘ricche’, con surplus esterni, trasferiscono risorse allo Stato che, a sua volta, le indirizza verso le regioni povere. Ed è proprio sulla base di questi risultati che il Rapporto MacDougall propose una serie di interventi, fra cui la dotazione di un bilancio pubblico europeo sufficientemente consistente per rettificare squilibri regionali.

Le regioni del Mezzogiorno italiano, sempre nel citato rapporto e con riferimento al periodo 1971-73, spiccavano per l'entità sia dei deficit esterni, sia per i trasferimenti dello Stato centrale. La pentola italiana appariva molto più bucata che altrove. In particolare, il Sud si differenziava nettamente dal Centro-Nord a conferma del noto dualismo economico italiano. I deficit esterni del Mezzogiorno raggiungevano punte elevate, raggiungendo un valore massimo del 50 per cento del reddito regionale nel caso della Basilicata. I trasferimenti dello Stato coprivano in media il 72 per cento dei deficit

¹² La “pentola bucata” è una espressione cara a Paolo Savona che l'ha coniata negli anni Settanta.

esterni delle regioni del Mezzogiorno, all'interno di un ventaglio che andava da un minimo del 54 per cento della Sardegna ad un massimo del 100 per cento degli Abruzzi.

De Bonis, Rotondi e Savona (2010) hanno curato un pregevole libro che aggiorna e amplia metodologicamente e statisticamente, rispetto al Rapporto MacDougall, la tematica degli squilibri regionali esterni italiani; per una recensione, vedi Fratianni (2011). Il risultato importante del libro per la politica economica italiana è che, dopo più di 30 anni, i deficit di conto corrente del Mezzogiorno non sono fundamentalmente cambiati e lo stesso vale, grosso modo, per i trasferimenti statali che hanno finanziato tali deficit. Infatti, nel biennio 2004-2005, il deficit esterno del Mezzogiorno è stato stimato attorno a €72 miliardi, coperto per €45 miliardi da trasferimenti netti dello Stato. Rispetto alle stime del Rapporto MacDougall, si registra una modesta flessione del tasso di copertura pubblica del deficit esterno dal 72 per cento, nel periodo 1971-1973, al 62,5 per cento del periodo recente, modesto miglioramento dovuto a un maggior contributo dei flussi bancari proveniente dal Centro-Nord. Gli investimenti diretti delle imprese centro-settentrionali rimangono, oggi come ieri, oltremodo insignificanti, a conferma che il capitale privato non vede grandi opportunità di maggior profitto nel Sud.

L'evidenza empirica appena presentata suggerisce la conclusione che il problema degli squilibri esterni del Mezzogiorno sia un fenomeno permanente. Lo Stato centrale si è sostituito strutturalmente al capitale privato nel colmare l'eccesso di consumo rispetto alla produzione del Sud. Decenni di interventi pubblici nel Mezzogiorno sono stati incapaci di ridurre il pernicioso fenomeno del dualismo economico (e sociale) italiano. La vecchia politica economica del Mezzogiorno non ha funzionato. Tre possibili soluzioni sono (i) continuare con lo *status quo*, (ii) ridurre i trasferimenti statali verso il Sud come è nel disegno di alcune forze politiche (che cercano spazio nella legislazione in corso sul federalismo fiscale) o (iii) cambiare politica regionale. La prima soluzione ha il grande svantaggio di pesare sul debito pubblico quando, come ho ripetutamente accennato, deve essere risanato prima che

esploda una crisi di debito sovrano. Inoltre accettare lo *status quo* significa dichiarare che non esiste una via di uscita per il dualismo italiano. La seconda soluzione implica o una improbabile crescita economica del Sud rispetto a quella del Centro-Nord oppure un abbassamento permanente dei consumi della popolazione residente nel Sud, con un inasprimento di conflitti sociali e comportamenti malavitosi. La terza soluzione richiede il coraggio di ammettere che la politica del Mezzogiorno non ha funzionato e la volontà di sperimentare nuovi approcci. Ne delinea brevemente due: l'approccio della nuova geografia economica e l'investimento in buone istituzioni.

La tesi della nuova geografia economica è che, con scarsa mobilità del lavoro, il divario di salario reale dovrebbero incentivare le imprese a muoversi dalle aree agglomerate e congestionate del Centro-Nord alle aree non agglomerate del Sud (Fратиanni e Marchionne 2010). Perché ciò non avviene? Ci sono per lo meno due possibili spiegazioni. La prima è che il divario dei salari reali non sia sufficientemente alto da giustificare una migrazione di imprese dal Centro-Nord al Sud. D'altra parte, esiste una rilevante emigrazione dal Sud al Centro-Nord di giovani scolarizzati, sollecitata dai divari di reddito e opportunità di lavoro (Mocetti e Porello 2010). I movimenti migratori si sostituiscono ai divari dei salari reali, ma solamente in parte; un ulteriore aggiustamento potrebbe venire o con salari nominali differenziati fra Centro-Nord e Sud, proposta che è storicamente osteggiata dai sindacati, oppure con una tassazione su base regionale. La seconda ipotesi è che il Sud abbia scarso capitale sociale, inteso come coscienza civica (Putnam 1993), e istituzioni deboli che, nel linguaggio di Tabellini (2008), foraggiano moralità ristretta a istituzioni locali come associazioni mafiose.

La debolezza delle istituzioni al Sud ha radici storiche che risalgono al ritardo con cui il feudalesimo fu abolito nel Sud. Quando i diritti di proprietà privata si sostituirono ai diritti feudali –in Sicilia questo ebbe luogo nella prima metà del XIX secolo– crebbe la domanda di protezione di tali diritti. Secondo Gambetta (1993), lo Stato, con istituzioni deboli, fu incapace di farlo; il servizio fu fornito, invece, da

associazioni mafiose.¹³ Le associazioni criminali, una volta impiantate, distruggono capitale sociale e spingono persone ad alto capitale umano a migrare o emigrare. Questo deflusso, a sua volta, allenta la resistenza alla malavita, da cui ne scaturisce un circolo vizioso. L'implicazione di politica economica è che lo Stato dovrebbe spendere meno per trasferimenti a famiglie e imprese e più per investimenti per la giustizia e il rafforzamento di buone istituzioni. Il processo di risanamento sarebbe necessariamente lungo, ma porrebbe basi più solide per innescare un circolo virtuoso e dare un impulso duraturo affinché l'Unità politica diventi anche unità economica.

III. CONCLUSIONI

Nel 1861, l'anno dell'Unità, l'Italia era prevalentemente agricola e povera; nel 2011, il Paese è industrializzato e fra i più ricchi del mondo. I 150 anni di unificazione politica sono stati pregni di esperienze e turbolenze. La politica economica ha contribuito alla crescita del Paese, adattandosi ai tempi e alle teorie economiche dominanti. Il 2011 è anche un anno molto critico: il Paese è appesantito da un debito pubblico debilitante e una crescita economica anemica. Sia l'uno che l'altra hanno risentito delle conseguenze di una grave crisi finanziaria globale che si sta trasformando, per il momento a macchia di leopardo, in una crisi di debito sovrano. L'Italia è particolarmente esposta a questo rischio a causa dell'enorme debito pubblico ereditato dal passato. È di massima priorità il risanamento del debito iniziato a metà anni Novanta e inceppatosi durante la crisi dei *subprime*. Lo è non soltanto per prevenire una crisi di debito sovrano, ma anche per recuperare l'elasticità di politica fiscale necessaria a sostenere la crescita in una unione monetaria. La soluzione va trovata più sul lato della spesa pubblica che sul lato della pressione fiscale. La spesa va anche riqualificata a favore degli investimenti, sia fisici, sia di capitale umano, e a danno dei consumi. La riqualificazione della spesa è

¹³ Si veda il saggio di Del Monte e Pennacchio (2011) che cerca di andare oltre la tesi di Gambetta (1993) nel senso che offre una spiegazione del fatto che, ai tempi dell'Unità, il fenomeno delle associazioni criminali non era generalizzato nel Sud.

strettamente collegata alle riforme strutturali che, fino ad oggi, sono state modeste. Il grosso peso delle pensioni ha compresso le spese per il *welfare* e di conseguenza riduce i margini di manovra del governo nell'implementare riforme che necessitano di una maggior spesa di compensazione.

Sono passati 150 anni di unità politica e l'Italia rimane profondamente divisa fra un Centro-Nord sviluppato e ricco e un Sud sottosviluppato, relativamente povero e malversato da cattive istituzioni. La vecchia e onerosa politica del Mezzogiorno non ha funzionato e non si vede all'orizzonte un programma alternativo mirato a far convergere le due metà dell'Italia.

Concludo che le difficoltà economiche italiane vanno inquadrare in un assetto istituzionale più ampio, l'Unione Monetaria Europea. Questa "creatura" è incompiuta: le manca l'unione fiscale. È nell'interesse dell'Italia darsi da fare che la "creatura" si completi al più presto.

Bibliografia

- Banca d'Italia (2011). *Relazione per l'anno 2010*. Roma.
- Barca, Fabrizio (1997). Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano, in Francesco Barca, a cura di, *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*. Roma: Donzelli.
- Barro, Robert J (1974). Are government bonds net wealth?, *The Journal of Political Economy*, 82(6): 1095-1117.
- Buchanan, James (1976). Barro on the Ricardian equivalence theorem, *The Journal of Political Economy*, 84(2): 337-342.
- Caner, Mehmet, Grennes, Thomas e Fritzi Koehler-Geib (2010). Finding the tipping point-When sovereign debt turns bad, The World Bank, Policy Research Working Paper n. 5391.
- Cassese, Sabino (1974), Aspetti della storia delle istituzioni, in Giorgio Fuà, a cura di, *Lo sviluppo economico in Italia - II. Gli aspetti generali*. Milano: Franco Angeli/Economia.
- Cianci, Ernesto (1977). *La nascita dello stato imprenditore*. Milano: Mursia.
- Commission of the European Communities (Rapporto MacDougall) 1977. *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Vol. I and Vol. II, Brussels.
- Confindustria, Centro Studi (2010). *Se l'Italia punta sull'ICT – Ostacoli, strumenti e potenzialità per rilanciare la crescita e conquistare nuovi mercati*, Scenari Economici N. 10..
- De Bonis Riccardo, Rotondi, Zeno e Paolo Savona (2010). *Sviluppo, rischio e conti con l'esterno delle regioni italiane*, Edizioni Laterza.
- Del Monte, Alfredo e Luca Pennacchio (2011). Struttura fondiaria, brigantaggio e associazioni criminali nel Mezzogiorno nei decenni post-unitari, Working Paper, Università Parthenope.
- Federal Reserve Bank di St. Louis. *Federal Reserve Economic Data (FRED)*, <http://research.stlouisfed.org/fred2/>
- Feldstein, Martin (1974). Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation, *The Journal of Political Economy*, 82(5): 905-926.
- Francese, Maura e Angelo Pace (2008). Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, Occasional Paper n. 31.
- Fratianni, Michele (2011). Sviluppo, rischio e conti con l'esterno delle regioni italiane: Commenti e riflessioni, *Economia Italiana*, n. 3
- Fratianni, Michele e Franco Spinelli (2001a). *Storia monetaria d'Italia*. Milano: Etas.
- Fratianni, Michele e Franco Spinelli, F. (2001b). Fiscal dominance and money growth in Italy: The Long Record, *Explorations in Economic History*, 38, 252–272.
- Fratianni, Michele e Francesco Marchionne (2010). Trade costs and economic development, Working Paper Università Politecnica delle Marche, Dicembre.

- Gambetta Diego (1993). *The Sicilian mafia: The business of private protection*. Cambridge: Harvard University Press
- Hobsbawm, Eric J. (1994). *The age of extremes: the short twentieth century, 1914-1991*. London: Michael Joseph.
- Ichino, Pietro (2010). Libere professioni in libertà vigilata, *LaVoce*, 26.10.2010, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001976.html>.
- International Monetary Fund (2010 ottobre). *Regional Economic Outlook: Europe –Building Confidence*.
- International Monetary Fund (2011 aprile). *World Economic Outlook database*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>.
- Kenen, Peter B. (1969). The theory of optimal currency areas: an eclectic view”, in Robert A. Mundell e Alexander K. Swoboda (a cura di), *Monetary problems of the international economy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Lucas, Robert E. (1973). Some international evidence on output-inflation tradeoffs. *American Economic Review*, 63(3): 326–334
- Maddison, Angus, *Historical Statistics of the World Economy (1-2008 AD)*, www.ggdc.net/Maddison
- Mocetti, Sauro e Carmine Porello (2010). La mobilità del lavoro in Italia: nuove evidenze sulle dinamiche migratorie, *Questioni di Economia e Finanza, Occasional Papers n. 61*, Banca d’Italia.
- Olson, Mancur (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982). *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Petrilli, Giuseppe (1967). *Lo Stato imprenditore – validità e attualità di una formula*. Bologna: Cappelli
- Pammolli, Fabio e Nicola C. Salerno (2009). Riformare le pensioni per riorganizzare il welfare, *CERM, Editoriale n. 2 del 17/0209*, <http://www.cermlab.it/oped/topic/1/item/7558723544>.
- Piergallini, Alessandro e Michele Postigliola (2011). *Fiscal policy and public debt dynamics in Italy, 1861-2009*, unpublished paper.
- Putnam, Robert (1993). *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Princeton University Press. Princeton.
- Reinhart, Carmen R. e Kenneth Rogoff (2010). *Growth in a time of debt*, NBER working paper n. 15639.
- Ricardo, David (1820), *Principles of political economy and taxation*, in Piero Sraffa, a cura di, *The works and correspondence of David Ricardo*, Cambridge University Press, 1951.
- Tabellini, Guido (2008). The scope of cooperation: values and incentives, *The Quarterly Journal of Economics*, August: 905-950.