

## Eliminazione del prestatore di ultima istanza e crisi politiche Dal “divorzio” tra Tesoro e Banca d'Italia all'euro

DOMENICO MORO

In alcuni periodi della storia l'influenza formativa che i bisogni fiscali e la politica fiscale esercitano direttamente sullo sviluppo dell'economia, e quindi su tutte le forme di vita e su tutti i contenuti culturali, spiega praticamente tutte le caratteristiche fondamentali degli eventi; nella maggior parte dei periodi storici ne spiega moltissime (mentre solo in pochi non spiega nulla).

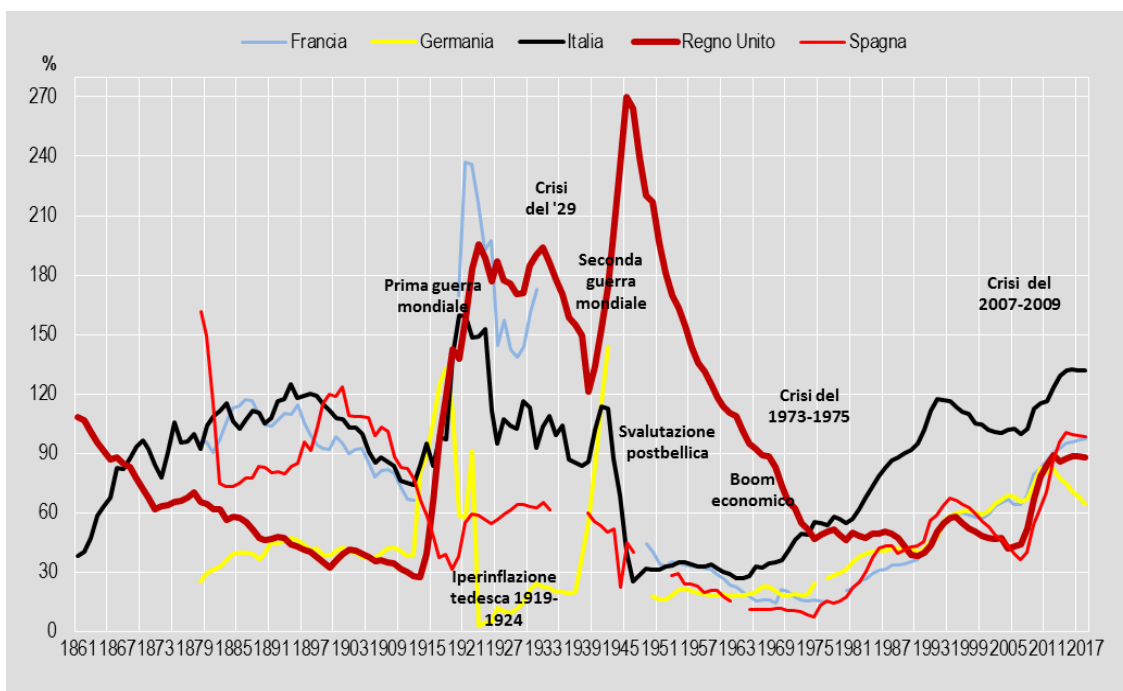
Joseph Schumpeter, *Stato e inflazione*

Il debito pubblico è in Italia uno dei temi principali, se non il principale, attorno al quale ruotano il dibattito economico e le scelte politiche. Il debito pubblico, giudicato eccessivo, è stata una delle motivazioni per l'adesione all'euro e ai trattati europei, allo scopo di costringere governi e parlamenti a una maggiore disciplina di bilancio, incidendo anche oggi sulle scelte di spesa e di politica economica. La maggior parte del debito pubblico attuale si è formata tra l'inizio degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, raddoppiando dal 59,9% sul Pil del 1981 al 124,9% del 1994. Nonostante i vincoli europei alla spesa pubblica, oggi il debito risulta superiore ai livelli dei primi anni '90, raggiungendo il 131,8% sul Pil contro il 75,7% della media Ue e il 79% della media dell'area euro, ed essendo inferiore in Europa al solo debito greco.

L'obiettivo del presente articolo è capire perché il debito è raddoppiato tra 1981 e 1994 e perché successivamente non si è riusciti a ridurlo in modo significativo e duraturo.

Bisogna premettere che l'Italia è caratterizzata storicamente, sin dai primi decenni dopo l'Unità, da un debito pubblico relativamente alto rispetto al Pil, in conseguenza delle ingenti spese sostenute per lunghe guerre d'indipendenza, per la politica coloniale, per l'organizzazione di una amministrazione nazionale e per il sostegno pubblico dell'accumulazione autoctona di capitale. Tuttavia, il divario con gli altri grandi Paesi europei non è mai stato né così ampio né così completo come nell'ultima fase storica, compresa tra il 1982 e il 2017 (fig. 1). Ad esempio, nell'ultimo ventennio del XIX secolo il debito pubblico italiano era in linea con quelli spagnolo e francese e, tra 1915 e 1945, nonostante le enormi spese dovute al continuo stato di guerra (Prima e Seconda guerra mondiale, Libia, Etiopia, Spagna) e la socializzazione delle perdite del capitale bancario e industriale durante la Grande crisi degli anni '30, rimase ben al di sotto di quello britannico e francese. Anche tra il 1945 e il 1975 il livello del debito rimase abbastanza basso e non troppo dissimile da quello degli altri Paesi.

Fig. 1 – Andamento del debito pubblico di Italia, Francia, Regno Unito, Germania e Spagna (in % sul Pil; 1861-2017)

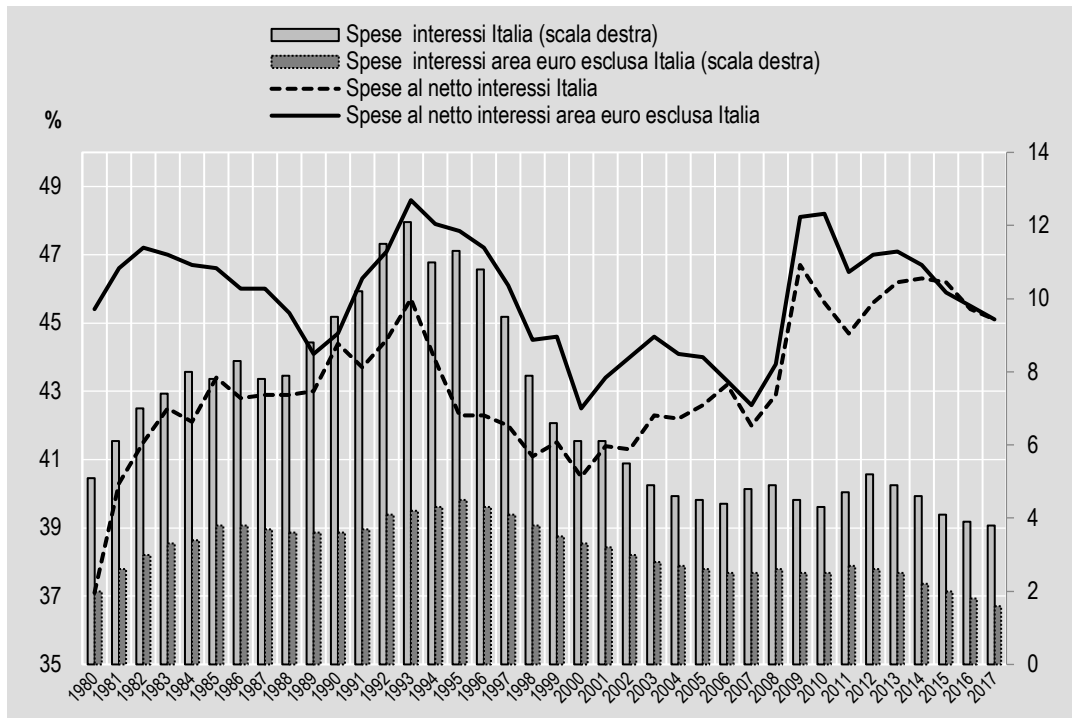


Fonti: Imf; Banca d'Italia; Direction de la statistique generale et de la documentation; Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, Wirtschaft und Statistik, cit. in O. Nathan, *The nazi war economy*; P. Jockstock, *The long term growth of national income in Germany*; Fisk, *French Public Finance in the Great War and Today*.

*L'eliminazione del prestatore di ultima istanza come causa principale del raddoppio del debito pubblico tra inizio anni '80 e inizio anni '90*

L'interpretazione prevalente, ormai radicata nel senso comune, attribuisce il raddoppio del debito pubblico all'eccesso di spesa da parte dei governi a guida socialista e democristiana degli anni '80, dovuta in particolare alla corruzione e al clientelismo. Un'altra interpretazione riconduce l'accumulo del debito al saldo negativo del rapporto entrate/spese, quindi a un eccesso di spesa relativamente alla scarsità di entrate, dovuta alla bassa pressione fiscale e/o alla evasione ed elusione fiscale. Fenomeni di corruzione e di clientelismo si sono verificati e hanno inciso sull'efficienza e sulla redistribuzione della spesa pubblica tra le classi sociali, ma non sono stati determinanti per la crescita del debito in rapporto al Pil. La spesa statale al netto degli interessi in rapporto al Pil – ossia la spesa per trasferimenti alle famiglie e alle imprese e per stipendi, beni, servizi acquistati dalla Pa, che include anche la corruzione e le spese inefficienti e clientelari – risulta, tra 1982 e 1994, sempre al di sotto della media dei Paesi dell'area euro e della Ue.

Fig. 2 – Spese al netto degli interessi e spese per interessi di Italia e area euro (in % sul Pil; 1980-2017)



Fonte: Banca d'Italia, Statistiche di finanza pubblica nei Paesi europei (1999, 2006, 2018)

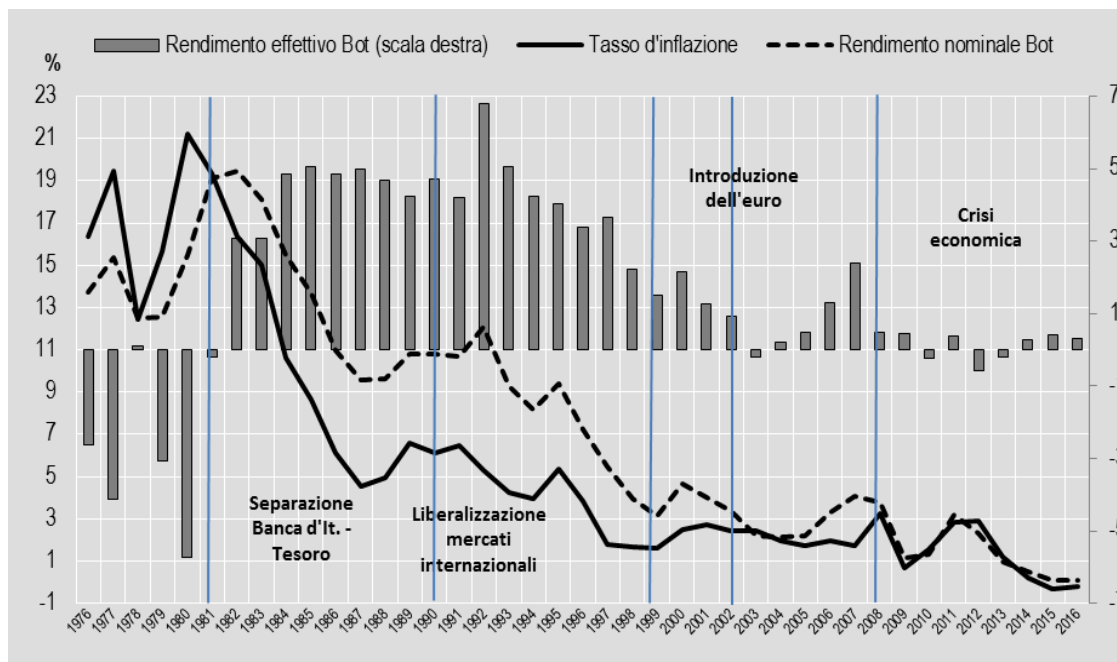
Viceversa la spesa per interessi in rapporto al Pil è sempre notevolmente al di sopra della media dei Paesi dell'area euro e della Ue e in crescita sostenuta tra 1982 e 1993. Nel 1993, quando la spesa pubblica italiana, al netto degli interessi, raggiunge il picco, rimane nettamente inferiore (45,7% sul Pil) a quella dell'area euro (48,6%). Viceversa, nello stesso anno la spesa per interessi risulta di quasi tre volte superiore (12,1%) a quella dell'area euro (4,2%)<sup>1</sup>. Considerando tutto il periodo 1982-1994 la spesa media annua italiana, al netto degli interessi, raggiunge il 43,3% mentre quella per interessi tocca il 9%, contro rispettivamente il 46,4% e il 3,7% medi dell'area euro (fig.2).

L'aumento dell'incidenza della spesa per gli interessi sul debito è dovuta alla crescita vertiginosa dei tassi d'interesse sui titoli di stato a partire proprio dal 1982 (fig.3). Tale fenomeno va osservato tenendo presente il tasso reale o effettivo, cioè al netto dell'inflazione, in quanto sulla formazione o sulla riduzione dell'accumulo di debito gioca un ruolo importante l'inflazione che, a seconda che cresca o diminuisca, porta proporzionalmente a una riduzione o a una crescita del debito. Infatti, nelle fasi di iperinflazione subito dopo la Prima e soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale il debito è crollato verticalmente in tutti i Paesi coinvolti, a partire dall'Italia, che passò da un debito del 112,6% sul Pil nel 1943 al 28,7% nel 1948 (fig.1). Per quanto riguarda il nostro ragionamento sul raddoppio del debito, bisogna considerare che precedentemente

<sup>1</sup> I dati relativi alle spese, alle entrate, alla pressione fiscale di Italia e area euro sono di fonte Banca d'Italia, Statistiche di finanza pubblica nei Paesi europei. I dati dell'area euro sono sempre al netto dell'Italia.

al 1982 i tassi reali dei Buoni ordinari del tesoro (Bot)<sup>2</sup> erano fortemente negativi o intorno allo 0%, raggiungendo nel 1980 addirittura un tasso di -5,73%. Tra 1976 e 1981 il rendimento medio annuo reale fu del -2,6%, viceversa tra 1982 e 1994 raggiunse il 4,6% (fig. 3).

Fig. 3 – Tassi d’interesse effettivi e nominali dei Bot e tasso d’inflazione (in %; 1976-2016)



Fonte: Mediobanca, Indici e dati relativi ad investimenti in titoli quotati nelle borse italiane (1984- 2016)

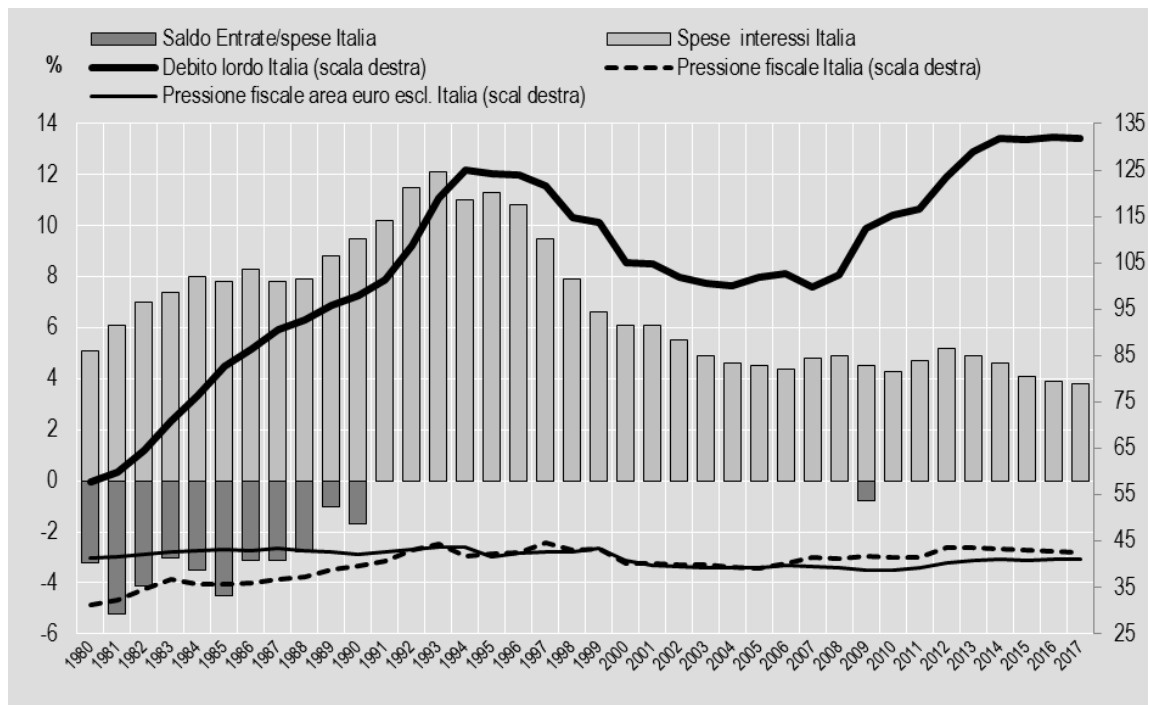
La ragione della forte e progressiva crescita dei rendimenti reali dei Bot sta nel cosiddetto “divorzio” tra Banca d’Italia e Ministero del Tesoro, a seguito dell’invio nel 1981 da parte del ministro Andreatta al governatore Ciampi di una lettera con la quale si esentava la Banca centrale dall’obbligo di acquistare i titoli di debito emessi dal ministero e non assorbiti dal mercato. Ciò comportò due effetti: la riduzione della creazione di nuova liquidità, che abbassò l’inflazione, e la fine del ruolo svolto dalla Banca centrale di compratore di ultima istanza del debito pubblico, che rese necessario collocare tutto il debito sul mercato, con costi più elevati di quanto sarebbe stato possibile in precedenza. Di conseguenza, i tassi d’interesse nominali dei titoli di Stato si ridussero molto di meno di quanto non calasse l’inflazione, portando così all’aumento dei tassi reali e quindi all’accumulo accelerato di debito. La quota del debito pubblica detenuta dalla Banca d’Italia passò dal 27% del 1978 al 6,7% del 1994<sup>3</sup>. Inoltre, a seguito della liberalizzazione dei mercati finanziari, la quota del debito pubblico in mano ai non residenti passò dal 6%

<sup>2</sup> Il rendimento reale o effettivo è il risultato della depurazione dall’inflazione del rendimento nominale dei Buoni ordinari del Tesoro a 12 mesi (media delle aste di metà e fine mese). Il calcolo è basato sui dati dell’inflazione media annua e dei tassi d’interesse medi annui pubblicati da Mediobanca dal 1984, che si riferiscono a un periodo che parte dal 1976 e arriva al 2016.

<sup>3</sup> A. GRAZIANI, *L’economia italiana e il suo inserimento internazionale*, in *Storia dell’Italia repubblicana. 3 L’Italia nella crisi mondiale. L’ultimo ventennio*, Torino, Einaudi, 1996. p. 373.

del 1991 al 27% del 1998 al 42,7 del 2008<sup>4</sup>. In questo modo i rendimenti dei titoli furono assoggettati alla speculazione internazionale, senza la protezione offerta da un compratore di ultima istanza. Ad ogni modo, prima ancora che gli effetti della liberalizzazione internazionale si facessero sentire, fu tra '92 e '93 che i tassi d'interesse effettivi toccarono il picco del 6,81% e del 5,06%. È da notare che neanche l'introduzione dell'euro (1992-2002) ha riportato i tassi effettivi al livello pre "divorzio" (media annua dello 0,63% tra 1999 e 2016). Eppure l'obiettivo statutario della Bce è specificatamente il controllo dell'inflazione, che del resto è scesa molto più che negli anni '80 e '90, arrivando intorno allo zero, a causa anche della maggiore recessione dal dopoguerra. Il punto è che il ruolo di compratore di ultima istanza dopo il 1981 non è stato più ricoperto da nessuna istituzione, nazionale o europea che fosse.

Fig. 4 – Importanza relativa sulla formazione del debito della spesa per interessi e del saldo negativo di bilancio e pressione fiscale di Italia e area euro (in % su Pil; 1980-2017)



Fonte: Banca d'Italia, Statistiche di finanza pubblica nei Paesi europei (1999-2018)

Per quanto riguarda il saldo negativo tra entrate e uscite, la sua importanza sulla formazione del debito, già prima del "divorzio" è molto inferiore rispetto a quella del servizio al debito. Soprattutto, a partire dal 1982 l'incidenza del disavanzo pubblico sulla formazione del debito si riduce progressivamente, assumendo un andamento esattamente opposto a quello dell'incidenza della spesa per interessi e annullandosi del tutto a partire dal 1991 (fig. 4). L'incidenza media della spesa per interessi sul Pil tra 1982 e 1994 è del 9,1%, mentre quella del disavanzo delle entrate è dell'1,6%. In sostanza il servizio al debito incide sul raddoppio del debito circa cinque volte di più del disavanzo, cioè in una misura di almeno il 75%. Ciò vale ancor di più nel periodo successivo al 1994.

<sup>4</sup> BANCAD'ITALIA, database, Amministrazioni pubbliche: debito pubblico lordo detenuto da non residenti (quota).

Del resto, tra 1991 e 2017 non si registra alcun deficit del bilancio pubblico primario (al netto degli interessi), tranne che nel 2009. Al contrario, la Germania, nello stesso periodo di tempo, presenta un deficit primario in ben otto anni. Senza contare che, tra 1995 e 2017, la crescita media annua del debito pubblico italiano è del 3,5%, superiore nell'area euro solo a Germania e a Paesi Bassi. La ragione della riduzione e poi dell'annullamento del deficit primario sta nel fatto che in Italia la pressione fiscale prese ad aumentare ininterrottamente dal 31,3% sul Pil del 1980 fino a raggiungere la media europea nel 1992 e il picco proprio nel 1993 (44,4%), aumentando così di 13,1 punti percentuali in 13 anni, mentre nello stesso periodo l'area euro aumentava la pressione fiscale di soli 2,2 punti (fig.4). Dal 1993 al 2017, tranne che per quattro anni, la pressione fiscale italiana sul Pil (incidenza media annua 41,9%) risulterà sempre superiore o uguale a quella dell'area euro (40,8%).

### *Il contesto storico del "divorzio". Partiti e politica tra anni '80 e '90*

In Europa occidentale, tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, si assiste ad un aumento della partecipazione alla vita democratica, attraverso la moltiplicazione delle lotte di massa sindacali e studentesche. In Italia il conflitto sociale sarà più intenso e di maggior durata, arrivando fino all'inizio degli anni '80. A seguito delle mobilitazioni, si registrarono miglioramenti salariali e l'incremento dei trasferimenti alle imprese e alle famiglie, nel tentativo da parte dei governi dell'epoca di mantenere il consenso sociale. Al contempo, la pressione fiscale rimase sostanzialmente stazionaria. All'interno di quel periodo, il 1975 fu un anno decisivo. L'economia italiana registrò la flessione economica dalla fine della Seconda guerra mondiale, cui si aggiungeva l'aumento dell'inflazione, in parte importata dagli Usa, sin dalla fine degli anni '60, e in parte dovuta allo shock petrolifero del 1973. Il governo Moro, per contenere la conflittualità sociale, introdusse la scala mobile, un meccanismo di indicizzazione dei salari ai prezzi, e la riduzione delle aliquote Irpef. A causa dello squilibrio tra entrate e uscite il debito pubblico passò dal 36% del 1970 al 56,6% del 1975. Ma, tra 1975 e 1981, il debito in rapporto al Pil rimase abbastanza stabile. Infatti, per contrastare la crescita degli interessi sul debito, Moro, sempre nel 1975, aveva introdotto l'obbligo di acquisto dei titoli invenduti da parte della Banca d'Italia. Nel 1978 la spesa per azioni e interventi in campo economico raggiunse il 38,7% della spesa totale dello Stato, picco storico di sempre, mentre la spesa per il rimborso del debito si limitava al 5,3%. Questo rapporto si sarebbe modificato profondamente negli anni successivi, drenando risorse dall'economia al servizio al debito: nel 1990 il rimborso dei prestiti era più che triplicato al 18,8%, mentre gli interventi economici si erano più che dimezzati al 18,9%.

La Commissione Trilaterale, in un rapporto del 1975, *The crisis of democracy*, definì la situazione della metà degli anni '70 il risultato di un «eccesso di democrazia», da cui sarebbero stati afflitti tutti i Paesi occidentali. La soluzione all'eccesso di democrazia era l'affermazione della *governabilità*, come sottolineò Gianni Agnelli, presidente della Fiat, nella prefazione all'edizione italiana. La governabilità consisteva nella capacità degli esecutivi di governare senza condizionamenti, soprattutto parlamentari, a loro volta espressione delle mobilitazioni sindacali e politiche. Bisognava, dunque, introdurre un sistema che contenesse la democrazia rappresentativa, permettendo di ridurre il controllo dei Parlamenti nazionali sulla spesa pubblica e sul bilancio statale. Strumento di attuazione della governabilità era l'integrazione europea, secondo quanto sosteneva

Michel Crozier, uno degli autori di *The crisis of democracy*:

L'interdipendenza europea forza le nazioni europee ad affrontare l'impossibile problema dell'unità. Quello di una Europa unita è stato per lungo tempo l'ideale che ha consentito di conservare la spinta a superare gli obsoleti modi di governo che prevalgono nei sistemi statali nazionali. Ma i fautori dell'unificazione europea hanno esitato troppo davanti all'ostacolo rappresentato dalla questione nodale del potere dello Stato centrale, che le crisi attuali hanno ulteriormente rafforzato, affinché si possa sperare nel futuro immediato. Ciononostante l'investimento in una comune capacità europea rimane indispensabile non solo per il bene dell'Europa, ma per la capacità di ogni singolo Paese di superare i suoi problemi<sup>5</sup>.

Tale concezione fu fatta propria da molti settori dell'establishment economico e politico italiano. Come scrive Paul Ginsborg:

[...] vi era la convinzione che solo restando in Europa l'Italia poteva sperare di risolvere i suoi numerosi problemi o almeno affrontarli con sufficiente decisione. Le virtù del «vincolo esterno», come veniva chiamato, furono esaltate con crescente vigore, soprattutto da quei gruppi di esperti economici e finanziari che si erano formati nella Banca d'Italia, e la cui posizione veniva via via rafforzata dalle esigenze del processo di integrazione europea. [...] i politici avevano bisogno degli esperti, a cui spesso affidavano posizioni chiave di potere e gli esperti avevano la propria agenda europea. Come scrisse con disarmante chiarezza Guido Carli: «L'unione Europea ha rappresentato una via alternativa alla soluzione di problemi che non riuscivano ad affrontare per le vie ordinarie del governo e del Parlamento»<sup>6</sup>.

L'autonomia della Banca d'Italia dal Tesoro, e quindi dalla politica, si inseriva nel processo di «riforma» del rapporto tra partiti e società, tra la seconda metà degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, che avrebbe dovuto «moderare» le richieste dei settori sociali subalterni. Moderazione auspicata da Carlo Azeglio Ciampi, governatore della Banca d'Italia, in riferimento alla necessità di introdurre una maggiore autonomia della Banca centrale: «Non si conseguiranno risultati significativi se non si abbandonerà la pretesa secondo cui lo Stato debba e possa farsi carico di ogni bisogno del cittadino»<sup>7</sup>. A loro volta le riforme e l'autonomia della Banca d'Italia si inserivano nel processo di integrazione europea, di cui il Sistema monetario europeo (Sme), varato nel 1979, era parte importante. Infatti, l'introduzione di un cambio fisso, collegato allo Sme, imponeva una riduzione dei tassi d'interesse e quindi una contrazione dell'emissione monetaria, collegata a sua volta alla fine dell'acquisto dei titoli di Stato. A questo proposito Augusto Graziani ha scritto:

[...] il Sistema monetario europeo rappresentò un cambiamento radicale. Finalità principale del nuovo sistema fu quella di creare uno spazio europeo integrato, non soltanto da un punto di vista commerciale ma soprattutto finanziario. [...] La creazione di un mercato finanziario unico produsse come conseguenza la necessità per ogni Paese di adeguare i propri tassi di interesse interni ai tassi vigenti nei mercati

<sup>5</sup> M. CROZIER, S. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli Editore, 1977, p. 70.

<sup>6</sup> P. GINSBORG, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato*, Torino, Einaudi, 1998, p. 459.

<sup>7</sup> BANCA D'ITALIA, *Relazione del governatore all'assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, 1982, p. 404.

europei. [...] Sul piano istituzionale il primato degli obiettivi finanziari su quelli reali venne consacrato con l'affermazione che in ogni Paese la Banca centrale, riconosciuta come custode dell'equilibrio monetario, avrebbe dovuto godere di una autonomia sempre più completa e svincolarsi dal controllo delle autorità politiche, tendenzialmente inclini a violare gli equilibri finanziari pur di soddisfare le istanze provenienti dai più diversi settori sociali<sup>8</sup>.

Gli ultimi due governi Andreotti (1989-1992) – dei quali fu ministro del Tesoro proprio Guido Carli, già governatore della Banca d'Italia per quindici anni – furono un esperimento che, come ricorda Ginsborg, «anche quando fu coronato da successo, non allentò la tensione, ma mise i partiti ancor più con le spalle al muro; un riformismo, in altre parole, che non serviva tanto a mantenere la tempesta su un lontano orizzonte, quanto ad avvicinarla»<sup>9</sup>. Paradossalmente furono proprio le azioni “riformiste” operate dai governi a guida socialista e democristiana a determinare la progressiva erosione di consenso dei partiti politici nel corso di quel periodo, che costituì poi la base del collasso di Dc e Psi a seguito dell'inchiesta giudiziaria chiamata «Mani pulite». Non va dimenticato che la separazione tra Banca centrale e Tesoro, e quindi la questione del debito, si collega a due questioni che indebolirono la base di consenso dei partiti di governo tradizionali.

La prima questione – destinata a diventare sempre più centrale nel dibattito politico – fu l'aumento della pressione fiscale che, come abbiamo visto, tra 1981 e 1993 sale dal 31,3% al 44,4% sul Pil. Tale aumento fu molto forte specie in confronto al resto d'Europa, dove cresce dal 40,1% al 43,1%<sup>10</sup>. E ciò accadde proprio a seguito della necessità di contenere un debito ormai fuori controllo per l'aumento della spesa per interessi. Non è un caso se la Lega Nord, che si era fatta interprete nel suo programma della rivolta fiscale delle regioni del Nord contro il governo centrale, divenne, proprio in quel periodo, soggetto politico di rilievo nazionale, trionfando alle elezioni del 1992. La seconda questione, come vedremo qui di seguito, fu una forte stretta sulla redistribuzione della ricchezza, ottenuta con una contrazione del welfare, delle pensioni e dei salari, grazie alla riduzione della copertura dall'inflazione («scala mobile») nel 1985 – con il governo Craxi –, e poi con il suo annullamento nel 1992, con il governo Amato. Entrambi leaders socialisti.

Il 1992 e il 1993 sono anni decisivi. Nel 1993 l'aumento della pressione fiscale e la raggiunta moderazione salariale si accompagnarono ad una profonda recessione, che seguiva a un esaurimento della crescita iniziato nel 1990. Il 1992 è l'anno di approvazione del trattato di Maastricht (che impone vincoli al debito e al deficit, e quindi alla spesa) e dello scoppio dello scandalo di «Tangentopoli», nel mentre cresce l'insostenibilità del debito pubblico. Soprattutto, a causa dello Sme e della impossibilità a riallineare la lira sul marco, l'Italia aveva accumulato dal 1987 deficit nello scambio di merci e servizi sempre maggiori, fino ad arrivare a un passivo di 23,4 miliardi di euro nel 1992 (pari al 2,4% sul Pil)<sup>11</sup>. Per attirare capitali dall'estero, e compensare così le falle aperte dal commercio, furono innalzati i tassi d'interesse. Questo contribuì alla crescita degli interessi sul debito e a deprimere gli investimenti delle imprese – fatti a cui i governi

---

<sup>8</sup> A. GRAZIANI, *op. cit.*, p. 367.

<sup>9</sup> P. GINSBORG, *op. cit.*, p. 475.

<sup>10</sup> Il dato si riferisce all'Europa a 15 esclusa l'Italia e riguarda la pressione fiscale incluse le imposte in conto capitale (cfr. BANCA D'ITALIA, *Statistiche di finanza pubblica nei Paesi europei*, 31 dicembre 1999).

<sup>11</sup> AMECO, database.



risposero con l'aumento dei trasferimenti e dei sussidi. Tutto ciò portò all'esplosione del debito, nonostante gli avanzi primari. Nell'estate del 1992 si ebbe un periodo di turbolenze monetarie e la lira cominciò a svalutarsi. Nel tentativo di difendere la lira dalla svalutazione si impegnarono 53mila miliardi di lire. Il tentativo non ebbe successo e la lira fu costretta a svalutarsi fino al 45% rispetto al marco tedesco. Il nuovo governo, diretto da Amato, per contenere il debito coerentemente con gli obiettivi di convergenza europei, varò una manovra finanziaria di emergenza da 30mila miliardi di lire. Il risparmio di spesa pubblica complessivo, tra tagli e aumento delle entrate, fu di 93mila miliardi. Il governo sospese i pensionamenti anticipati, escluse l'aggancio delle pensioni ai salari, e bloccò i contratti del pubblico impiego. Ottenne, inoltre, ampie deleghe dal Parlamento per introdurre riforme nel sistema sanitario e per la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego. Infine, il 31 luglio 1992 con il famoso «accordo sul lavoro», venne soppressa l'indennità di contingenza (la «scala mobile» è eliminata) e introdotto il blocco della contrattazione aziendale articolata per due anni. Le conseguenze sono pesanti: nel 1993, per la prima volta dal dopoguerra, cade il livello dei consumi oltre che del reddito. Comunque grazie all'austerità, nonostante la crisi in atto, il governo realizzò un avanzo primario (1,8%), dando inizio alla serie di avanzi che durerà fino ad oggi. Tuttavia, come abbiamo visto sopra, la crescita del debito non si arrestò nel 1992 e neanche negli anni seguenti fino al 1996, a causa dell'aumento dei tassi d'interesse.

### *Analogie storiche e conclusioni*

Si venne così a creare un insieme di condizioni che, unite alla polemica contro la «partitocrazia» – discussione di vecchia data ma accentuatasi proprio in quel periodo –, doveva sgretolare il consenso dei partiti tradizionali, modificando i rapporti tra politica e società. Insomma, fu una sorta di «tempesta perfetta», come la definisce Ginsborg, ad abbattersi sull'establishment partitico, fino a cancellarlo. «Tangentopoli», infatti, si inserisce in un contesto di grave e profonda crisi di legittimazione e di consenso, offrendo una causa e quindi un responsabile – la classe politica corrotta – da incolpare per una situazione le cui radici, però, erano molto più profonde e complesse. A livello storico possono essere individuate delle analogie tra quello che accadde in Italia a quell'epoca e quanto è accaduto più di recente. Anche oggi, appunto, si assiste al declino delle forze tradizionali: allora si trattava di Psi e Dc, oggi il declino di Pd e Fi, si produce in favore di forze nuove, che si presentano come antitetiche alla politica tradizionale, quali il Movimento cinque stelle e la Lega, ormai sempre meno padana e sempre più nazionale. Anche oggi, come allora, la corruzione della politica, ora nella versione della «casta», ha giocato un ruolo importante. Ma alla base c'è una analogia ben più importante. Questa sta nel fatto che le riforme e l'austerità, legate ai vincoli europei e aggravanti un contesto di recessione economica, sono state nei primi anni '90 e sono ancor di più oggi un fattore decisivo di erosione del consenso politico. In particolare, l'inesistenza di un prestatore di ultima istanza, allora dovuto al «divorzio» e oggi alla cessione del controllo sulla moneta alla Bce, mette i governi in condizione di non poter fare politiche industriali *ad hoc* e quindi di rispondere alle necessità dell'economia e della società. Ne consegue che, allora come oggi, a pagarne un pegno sono quei partiti che si sono fatti maggiormente interpreti dei processi di riforma ispirati dall'Europa.

L'errore dei governi italiani degli anni '80 – se si può parlare di errore e non piuttosto di scelte politiche neoliberaliste – sta nel fatto di aver eliminato il compratore di ultima

istanza del debito pubblico proprio nel momento in cui se ne aveva più bisogno, esponendosi senza difese agli shock esterni del mercato globale sempre più interconnesso. Infatti, in quel periodo si registra un indebolimento della crescita, dovuto alle crisi dei primi anni '80 e '90. A questo si aggiunge nel corso degli anni '90 e 2000 un aumento della vulnerabilità a shock esterni, dovuta alla liberalizzazione dei mercati finanziari (sin dall'Atto unico europeo del 1986) e quindi alla dipendenza dalla estrema mobilità degli investimenti internazionali e alla estrema variabilità dei cambi tra le principali valute mondiali. Non bisogna dimenticare, inoltre, che le privatizzazioni, parte del pacchetto neoliberista adottato dai governi italiani (come la separazione tra Banca centrale e Tesoro, la liberalizzazione dei flussi di capitale e l'austerità), hanno fornito un sollievo ridotto e solo momentaneo al debito, indebolendo sulla lunga distanza il ritorno per lo Stato in termini di dividendi incassati e soprattutto la crescita del prodotto interno.

Contrariamente a quanto tuttora si ritiene a livello di istituzioni europee e in una parte dell'establishment economico e statale italiano, la leva unica o decisiva per la gestione del debito pubblico italiano non è e non è mai stata il contenimento della spesa sociale. È invece la crescita dei tassi d'interesse sul debito a dover essere considerata come la causa più importante, anche se non l'unica, del raddoppio del debito degli anni 1982-1994, e della successiva difficoltà a ridurlo. Se la separazione tra Banca d'Italia e Tesoro e, più in generale, l'integrazione economica e valutaria volevano essere un mezzo per ridurre il debito e la spesa pubblica totale (interessi compresi), esse si sono dimostrate un fallimento completo. Tuttavia non bisogna dimenticare che, sottesa all'andamento del debito, c'è la tendenza al disequilibrio dell'economia capitalistica, che, in fase di crisi, riduce il Pil e quindi il denominatore, portando alla crescita del rapporto debito/Pil.

Ciò si è verificato soprattutto tra 2008 e 2017, quando, come causa della crescita dell'indebitamento, alla spesa per interessi si è associata la grave recessione, tramutatasi in stagnazione permanente, a causa della ridotta possibilità dello Stato di spendere in funzione anticiclica, dovuta a sua volta anche alla inesistenza di un prestatore di ultima istanza, ormai sancita definitivamente dal trasferimento del controllo sulla emissione di moneta alla Bce. In questo senso, i trattati europei e l'euro, imponendo una draconiana austerità e inibendo l'implementazione di politiche economiche su misura per le necessità dei singoli Paesi, hanno ottenuto il risultato opposto a quello previsto dai decisori politici e dalla dirigenza della Banca d'Italia negli anni '80 e '90, vale a dire l'aumento del debito pubblico. Nello stesso tempo, però, crescita, salari e occupazione sono stati depressi, in una inefficace rincorsa alla riduzione del debito.

#### Bibliografia

BANCA D'ITALIA, *L'autonomia della politica monetaria. Una riflessione a trent'anni dalla lettera del Ministro Andreatta al Governatore Ciampi che avviò il "divorzio" tra il ministero del tesoro e la Banca d'Italia*, 15 febbraio 2011.

BANCA D'ITALIA, *Statistiche di finanza pubblica nei Paesi europei*, 31 dicembre 1999.

BANCA D'ITALIA, *Statistiche di finanza pubblica nei Paesi europei*, 31 dicembre 2004.

BANCA D'ITALIA, *Statistiche di finanza pubblica nei Paesi europei*, 28 giugno 2018.

BANCA D'ITALIA, *Relazione del governatore all'assemblea generale ordinaria dei partecipanti tenuta in Roma il giorno 31 maggio 1982, anno 1981 (LXXXVIII)*.

P. CIOCCA, G. TONIOLO (a cura di), *Storia economica d'Italia, 1. Interpretazioni*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

P. CIOCCA, G. TONIOLO (a cura di), *Storia economica d'Italia, 2. Annali*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

M. CROZIER, S. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli Editore, 1977.

A. GIANNOLA, *L'evoluzione della politica economica e industriale*, in *Storia dell'Italia repubblicana. 3*

- L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Torino, Einaudi, 1996.
- P. GINSBORG, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato*, Torino, Einaudi, 1998.
- A. GRAZIANI, *L'economia italiana e il suo inserimento internazionale*, in *Storia dell'Italia repubblicana. 3 L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, Torino, Einaudi, 1996.
- MEDIOBANCA, *Indici e dati relativi a investimenti quotati*, edizioni degli anni 1984-2016.
- S. PERRI, R. REALFONZO, *Tagli alla spesa pubblica? Una vecchia ricetta*, in «Economia e politica», 1 Aprile 2014.
- J. SCHUMPETER, *Stato e inflazione. Saggi di politica economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1983.
- J.E. Stiglitz, *L'euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell'Europa*, Torino, Einaudi, 2017.

