

Leonida Tedoldi, in un saggio edito da Laterza, denuncia gli errori della politica che comprava il consenso espandendo la spesa. Ma aggiunge che quelle scelte furono accettate con favore dagli elettori che ne traevano importanti vantaggi

# KEYNESIANI ALL'ITALIANA

## LA CORSA DISSENNATA DEL DEBITO PUBBLICO COLPA DEI GOVERNI MA ANCHE DEI CITTADINI

di **Paolo Mieli**

**L**o Stato italiano ha vissuto, fin dalla fondazione, al di sopra delle sue possibilità. Lo ha notato Sabino Cassese in un libro, *Governare gli italiani. Storia dello Stato* (Il Mulino), in cui ha osservato anche come nel nostro Paese il «potere distributivo», quello della spesa, abbia sempre prevalso su quello «estrattivo», vale a dire l'attività di riscossione delle tasse. Nel Novecento, poi, le cose sono andate via via peggiorando. Finendo con il generare quella grande questione del debito pubblico che, dopo il 1968, ha prodotto un autentico mostro. Gli anni Settanta e Ottanta sono stati, a tutti gli effetti, un'epoca di spensierata dissipazione. Giuliano Amato e Andrea Graziosi, in *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia* (Il Mulino), li hanno definiti «il ventennio delle politiche insostenibili». E hanno individuato in Mariano Rumor — presidente del Consiglio democristiano, considerato all'epoca come un tutt'altro che smagliante esponente del doroteismo veneto — il personaggio più rappresentativo dell'inizio di questa stagione. Stessa opinione quella di Leonida Tedoldi, che nel suo libro *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia dagli anni Settanta al Duemila* (Laterza) fissa al 1970 — cioè all'epoca del terzo governo presieduto da Rumor — il momento del passaggio alla stagione dei grandi sbagli.

Nei 25 anni tra il 1970 e il 1995, la media continentale del debito pubblico è salita dal 38,9 al 70,8% del Pil. In Italia è partita più bassa (37,4) ma è poi cresciuta fino a toccare la vetta del 124,3%. In altre parole, mentre in Europa il debito raddoppiava, qui da noi quasi quadruplicava. Una gestione sconsiderata dell'economia com-

piuta nel nome di John Maynard Keynes: in omaggio all'autore della *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), i politici, che pure avevano avuto fin lì scarsa consuetudine con l'economista inglese, decisero che era venuto il momento di spendere, spendere e ancora spendere. In questo modo avrebbero comprato il consenso degli elettori, mettendo il tutto in conto alle generazioni successive. Ha documentato Daniele Franco in *L'espansione della spesa pubblica in Italia, 1960-1990* (Il Mulino) che nel nostro Paese gli addetti all'amministrazione quasi raddoppiarono in quei tre decenni, passando dai 767 mila del 1950 al milione e mezzo del 1974; gli aumenti più consistenti si ebbero nella scuola, nella sanità e nella previdenza. Numeri, scrive Tedoldi, «che, se rapportati al contesto europeo, rimanevano entro livelli collocabili al di sotto della media, ma erano certo sempre rispondenti a un indirizzo politico, piuttosto pericoloso, di assorbimento costante della disoccupazione, in particolare intellettuale, nelle aree critiche del Paese». Il 1976 fu l'anno in cui la spesa superò, per la prima volta nella storia repubblicana, la metà del Pil, anche se, in virtù di un aumento delle entrate tributarie, l'indebitamento pubblico si ridusse leggermente.

Nel 1977, il governo di unità nazionale presieduto da Giulio Andreotti fu costretto, a causa del considerevole aumento del debito (20% in più rispetto all'anno precedente), a rinegoziare con il Fondo monetario internazionale un nuovo accordo per un prestito. Nuovo accordo che prevedeva «il controllo diretto del credito, alcuni vincoli valutari nel lungo periodo e la fissazione di un tetto massimo al deficit pubblico». Era stato, il 1977, un anno in cui si andava esasperando all'inverosimile il modo di «procedere nelle pieghe del bilancio» e che, di conseguenza, aveva provocato, rispetto all'intero decennio, i «maggiorni problemi di irregolarità nelle indicazioni di copertura». Furono varati quell'anno quattro provvedimenti legislativi «scoperti», che impegnarono circa 19 mila miliardi di lire su 20 mila

dell'intero indebitamento. Ma tra il 1974 e il 1978 il Pil crebbe in maniera considerevole, del 7 per cento, e ciò contribuì a rendere meno evidente l'entità della mina di cui si stava accendendo la miccia. Alle elezioni politiche del giugno 1979 — in linea con la politica di austerità invocata da Enrico Berlinguer — il problema del contenimento del debito pubblico comparve persino nel programma elettorale del Pci. I comunisti, però, subirono una sconfitta e immediatamente accantonarono il tema.

In verità, scrive Tedoldi, per gran parte del Novecento lo Stato italiano ha sempre «ripagato» i suoi debiti accumulando altri debiti o stampando moneta. Allorquando il debito è stato troppo alto e pericoloso — e se ne è resa necessaria la riduzione — lo Stato ha sempre preferito «ripudiarlo» implicitamente, riducendo il potere d'acquisto della lira. Dalla seconda metà del Novecento «i governi italiani hanno inoltre fatto ricorso a un uso sistematico di previsioni troppo

“ottimistiche” delle variabili macroeconomiche, allo scopo di ottenere con anticipo margini di spesa che si sono rivelati finanziati in deficit quando gli andamenti reali erano poi sfavorevoli». Di chi la colpa?

**D**a alcuni decenni, fa osservare Tedoldi, «prolificano convinzioni di scarso fondamento» sul rapporto tra Stato, governi e crescita del debito pubblico, che hanno prodotto idee sbagliate. Una di esse è quella secondo cui la responsabilità della crescita del gigantesco debito pubblico italiano sarebbe riconducibile esclusivamente all'estensione dello Stato, dei suoi apparati e, in sostanza, al costo della costruzione del welfare. Un'altra «sostiene che tale situazione debitoria sia da attribuire all'incapacità e all'inadeguatezza della classe politica, a cui è sfuggito il controllo del debito soprattutto negli anni Ottanta, ma anche dopo la crisi dell'inizio degli anni Novanta». Queste però sono solo parti della verità. Probabilmente, prosegue Tedoldi, «le ragioni della costruzione di questi luoghi comuni sono riconducibili... alla subliminale carica rassicurante di tali convinzioni, che attribuiscono sostanzialmente la responsabilità del peso assai preoccupante del debito alla classe politica e quindi ai governi e allo Stato, spesso inefficienti e inefficaci, riservando alla società — la cosiddetta società civile — solo il ruolo della vittima».

L'uso della «strategia della vittima» nel nostro Paese, come è noto, è assai diffuso e ricorrente («soprattutto ora, nel rapporto con l'Unione Europea», sottolinea l'autore). Viceversa, è la tesi di questo libro, «il ruolo delle due parti — istituzioni pubbliche e società nel suo complesso — non è poi tanto distinto». Tedoldi si dice poco persuaso «dell'utilizzo, assai frequente, delle locuzioni “occasione mancata”, “appuntamento non colto”, che presuppongono una sorta di costante distrazione dei governi o dei loro leader rispetto al problema da affrontare, in fondo quasi assolutoria». Preferisce pensare che tutti noi quelle politiche le abbiamo accettate di buon grado «perché fonte di sostegno economico e di accumulazione per decenni». Si tratta di «problemi che in fondo anche oggi, nel nostro tempo, si ripropongono costantemente». Ed è per

questo che il titolo del libro è *Il conto degli errori. Errori di tutti, anche nostri.*

All'inizio degli anni Ottanta il debito pubblico si stabilizza intorno al 60% del Pil per crescere fino a oltre il 100% all'inizio dei Novanta, con un salto del 40% negli anni tra il 1983 e il 1989. Questo nonostante Beniamino Andreatta (inascoltato) avesse lanciato un allarme in Parlamento già il 12 ottobre 1982, esortando a non sottovalutare il potenziale devastante di quella mina: «Si tratta, in un certo senso, di cambiare il passato, che è ancora qui, come debito pubblico», disse, «e chiede conto degli errori degli anni trascorsi attraverso la moneta sonante degli interessi». In quel decennio, sottolinea Tedoldi, «erano cambiati drasticamente i detentori dello stock del debito: dalla prevalenza delle aziende di credito e della Banca d'Italia alle famiglie e alle imprese e, in sostanza, questa situazione si accompagnava alla formazione evidente di una classe di redditieri, di un blocco sociale che si stava nutrendo progressivamente dello Stato, attraverso l'acquisto di titoli del debito, per aumentare i propri redditi e nello stesso tempo ricreando ancora debito». L'aumento costante del debito pubblico, secondo l'autore, «non fu causato, come si tende spesso a dire e a scrivere, solo da una cattiva gestione della spesa pubblica dei governi, o addirittura da una loro perdita di controllo sui bilanci dello Stato». Né si può affermare che l'uso della leva del debito pubblico fosse indirizzata «soltanto all'espansione del ceto medio o del sistema bancario, dell'intermediazione finanziaria, in una logica para-assistenziale in cui veniva garantito un benessere superiore alle reali possibilità».

**L**e ragioni della crescita del debito pubblico in Italia, a detta di Tedoldi, «sono da ricercarsi nell'uso altamente politico del debito (che ha coinvolto in parte anche la Banca d'Italia), talvolta addirittura spinto all'eccesso — e in questo rientra anche un atteggiamento “psicologico” dei governanti italiani verso la leva del debito, ritenuta sempre rassicurante — e nell’“ossessione”, almeno fino agli anni Novanta, della ricerca e del mantenimento di un’identità “nazionale” del debito e di conseguenza anche del rafforzamento del risparmio delle famiglie quale indice e garanzia di democrazia». È per questo che i governi degli anni di cui stiamo parlando crearono l'«illusione razionale» (l'ossimoro è dell'autore) che fosse possibile indebitare lo Stato anche a livelli molto elevati per poter finanziare la crescita e, nello stesso tempo, garantire al ceto medio il sostegno delle sue esigenze di sicurezza, migliorando nel contempo il suo stile di vita. E siamo al punto centrale della trattazione, già messo in una qualche evidenza nel libro di Amato e Graziosi citato all'inizio. Se «è probabile che la scelta del mantenimento dell'indebitamento a certi livelli fosse determinata anche dal ricorso massiccio alla spesa pubblica per arginare le critiche incalzanti del Partito comunista e dalla pressione degli interessi nella società, che risultavano contrari a qualunque ridimensionamento del debito», questa politica fu «il nucleo della ricerca di consenso» in quell'intera stagione: «Per tutto il cuore degli anni Ottanta l'indebitamento netto rimase intorno all'11% del

Pil: un valore davvero significativo per qualunque Paese europeo di primo piano».

Quanto ai comunisti, dopo la morte di Berlinguer (1984), il Pci fu come offuscato da una visione fortemente ostile al governo presieduto da Bettino Craxi. E l'anti-craxismo portava i comunisti «ad un confronto interno privo di una forte analisi, focalizzato intorno all'inefficacia del liberismo, mentre poco dibattuta era la crisi dello Stato keynesiano in atto in quel momento non solo in Italia, seppure fosse un problema decisivo per i partiti socialisti e socialdemocratici europei che pur dialogavano con le forze della sinistra italiana». È un tema già messo in evidenza da Alberto De Bernardi nel libro *Un paese in bilico* (Laterza). Nella tesi pre-congressuale del XVII Congresso del Pci (1986) dedicata alla «crisi del pentapartito» si può leggere: «La politica seguita in questi anni dai governi di pentapartito è stata fortemente condizionata dalla concezione propria del neoliberismo, secondo la quale la contrazione dei salari, i tagli alle spese sociali, una generale deregolamentazione nei rapporti tra Stato e mercato potevano creare le condizioni per una ripresa dello sviluppo». Secondo i comunisti Craxi ci aveva portati nel pieno di una «stagione marcatamente neoliberista», che — dice adesso lo storico Tedoldi — era soltanto nelle loro fantasie.

A mantenere un atteggiamento critico nei confronti della crescita del debito resta sulla scena politica italiana Ugo La Malfa e, dopo la sua morte, quasi solo Beniamino Andreatta. Siamo nel passaggio tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio dei Novanta. «Andreatta interviene spesso con durezza come censore e difensore dei limiti del debito pubblico, ma alla fine vince la contrattazione (il riferimento è all'azione di negoziazione del ministro Paolo Cirino Pomicino)», annota nel suo diario Luciano Barca (*Cronache dall'interno del vertice del Pci*, edito da Rubbettino). «È triste, soprattutto per il crescere del debito pubblico, ma è così che purtroppo il parlamento adempie alla principale funzione per cui è nato... In assenza di accordi su alcune grandi scelte, si finisce per diventare tutti complici delle piccole scelte e per dedicare ad esse una spesa, che, se fosse concentrata su una voce strategica, servirebbe certo molto di più alla crescita del Paese». Purtroppo, aggiunge Barca, «tutto ciò avviene con il bollo di Guido Carli». E saranno questi parlamentari «complici delle piccole scelte» — indicati da Luciano Barca in pagine di una denuncia estesa anche al suo partito —, che porteranno l'Italia sulla soglia del burrone. Anzi, dato che la battaglia per sottrarci a quel destino è ancor oggi in corso, si può dire che quella soglia la oltrepassammo abbondantemente, talché finimmo con un piede nel baratro. Là dove ci troviamo ancora oggi.

paolo.mieli@rcs.it  
© RIPRODUZIONE RISERVATA



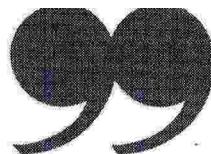
## Critico

L'esponente democristiano (poi del Ppi) Beniamino Andreatta (1928-2007) fu tra i pochi a lanciare costanti allarmi per la politica economica che portava alla crescita incontrollata del debito pubblico. Andreatta fu ministro del Tesoro dal 1980 al 1982, poi degli Esteri dal 1993 al 1994 e della Difesa dal 1996 al 1998

## Bibliografia

### Troppe illusioni: abbiamo vissuto molto al di sopra dei nostri mezzi

Leonida Tedoldi, docente di Storia delle istituzioni all'Università di Verona, analizza le scelte di politica economica dal 1970 a oggi nel libro *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia* (Laterza, pagine 169, € 20). I problemi di sviluppo del nostro Paese vengono trattati lungo un arco di tempo più ampio da Sabino Cassese nel saggio *Governare gli italiani* (Il Mulino, 2014) e da Giuliano Amato e Andrea Graziosi nel volume *Grandi illusioni* (Il Mulino, 2013). Si concentra sulla storia italiana degli ultimi trent'anni, ma esplorandone le premesse, il libro di Alberto De Bernardi *Un paese in bilico* (Laterza, 2014). Ha invece un carattere tecnico lo studio di Daniele Franco *L'espansione della spesa pubblica in Italia, 1960-1990* (Il Mulino, 1993). Una testimonianza importante si trova nel libro in tre volumi di Luciano Barca *Cronache dall'interno del vertice del Pci* (Rubbettino, 2005)



## L'espedito

I ministri hanno spesso fatto previsioni troppo «ottimistiche» per avere in anticipo margini di spesa che si sono rivelati finanziati in deficit

## Gli obiettivi

Lo Stato ha aumentato il disavanzo per alimentare la crescita e, nello stesso tempo, garantire al ceto medio sicurezza sociale e un buon tenore di vita

## Dorotei

Da sinistra: Flaminio Piccoli e Mariano Rumor, esponenti della corrente dorotea della Democrazia cristiana. Secondo l'analisi dello studioso Leonida Tedoldi fu con il terzo governo Rumor, nel 1970, che si avviò il periodo destinato a provocare l'aumento incontrollato del debito pubblico

