



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea

in Lingue e Istituzioni Economiche e Giuridiche
dei Paesi dell'Asia e dell'Africa Mediterranea

Prova finale di Laurea

Abenomics e Jobs Act

Giappone e Italia, due modelli di *welfare* a confronto

Relatore

Ch. Prof. Andrea Revelant

Correlatore

Ch. Prof. Toshio Miyake

Laureando

Sebastian Davide Rigano

Matricola: 846771

Anno Accademico

2015 / 2016

Indice

要旨	p.1
----	-----

Introduzione	p.4
--------------	-----

Capitolo I

1.1 Lo scenario politico: dal secondo dopoguerra agli anni '90	p. 8
1.2 Lo scenario politico: la riforma elettorale del '93	p. 10
1.3 Le riforme burocratiche fino al governo Abe	p. 12
1.3.1 La riforma di Yasuhiro Nakasone	p. 14
1.3.2 La riforma di Ryūtarō Hashimoto	p. 15
1.3.3 La riforma di Jun'ichirō Koizumi	p. 17
1.4 La crisi economica degli anni '90: il "Decennio perduto"	p. 19
1.5 Le conseguenze della crisi	p. 21
1.6 Le conseguenze della crisi globale del 2008	p. 28
1.7 Dai governi democratici a Shinzō Abe	p. 31
1.8 Il secondo governo Abe e l' <i>Abenomics</i>	p. 33
1.8.1 La prima "freccia": la politica monetaria	p. 34
1.8.2 La seconda "freccia": la politica fiscale	p. 35
1.8.3 La terza "freccia": riforme strutturali	p. 35
1.9 <i>Abenomics</i> : sta funzionando?	P. 36

Capitolo II

2.1 Il modello di <i>welfare</i> giapponese	p. 39
---	-------

2.2 Il mercato del lavoro in Giappone	p. 43
2.3 La struttura demografica giapponese	p. 46
2.4 La condizione femminile e il mercato del lavoro	p. 50
2.5 Riforme strutturali del mercato del lavoro	p. 53
2.5.1 Incrementare la partecipazione femminile	p. 53
2.5.2 Alleggerimento dei requisiti per l'immigrazione	p. 56
2.5.3 Incrementare la partecipazione di lavoratori anziani	p. 56
2.5.4 Ridurre il dualismo del mercato del lavoro	p. 57
2.6 Il sistema pensionistico	p. 58
2.7 Conclusioni	p. 63

Capitolo III

3.1 Evoluzione politica: la nascita della "Prima Repubblica"	p. 66
3.1.2 Gli anni del "boom economico"	p. 71
3.1.3 La "solidarietà nazionale"	p. 74
3.1.4 La stagione finale della "Prima Repubblica"	p. 75
3.2 "Tangentopoli" e l'avvento della "Seconda Repubblica"	p. 78
3.2.1 La nuova legge elettorale e la fine della Democrazia Cristiana	p. 80
3.3 I limiti del bipolarismo e le nuove realtà nella "Seconda Repubblica"	p. 82
3.4 L'opposizione di sinistra	p. 84
3.5 Berlusconi al governo e la riforma elettorale del "Porcellum"	p. 85
3.6 Caduta del berlusconismo e nuovi risvolti politici	p. 90

Capitolo IV

4.1 Il sistema di <i>welfare</i>	p. 94
4.2 La struttura demografica	p. 97
4.3 Le politiche strutturali in Italia	p. 100

4.4 L'evoluzione del mercato del lavoro in Italia	p. 106
4.5 Partecipazione femminile al mercato del lavoro	p. 108
4.6 La nuova riforma del <i>Jobs Act</i>	p. 111
4.7 L'evoluzione dell'ordinamento pensionistico	p. 114
4.7.1 La riforma Amato	p. 115
4.7.2 Il fallimento del progetto Berlusconi	p. 116
4.7.3 La riforma Dini	p. 117
4.7.4 La correzione di Prodi	p. 118
4.8 Conclusioni	p. 120
Conclusioni	p. 124
Bibliografia & Sitografia	p. 132

要旨

第二次世界大戦後、日本は経済的に史上空前の発展を遂げたが90年代の初めにこの状況は変わった。

バブル景気以後、日本の経済の沈滞期と後退期が始った。それは歴史的に「失われた十年」ということになった。

同様にイタリアにおいては、第二次世界大戦後、経済発展を遂げ、次第に欧州連合の中において大切な先導国のひとつになった。しかし90年代には、日本のような経済危機を経験し、イタリアは経済力の基礎が衰弱した。

日本とイタリアにおいてはその経済の弱さに基づく構造的問題がみつかった。そのため2012年に日本政府の自由民主党が「アベノミクス」、2015年にイタリア政府の民主党が「ジョブス・アクト」という政党の綱領を発効した。

低い成長率や通貨の収縮や高齢化社会の問題や労働市場の問題など、いろいろな経済問題を中心とした理由があった。

この論文の目的は、日本の「アベノミクス」における、「三本の矢」に代表される政治経済に関する問題を分析することである。特に、福祉に関する構造的改革を人口統計的および年金制度に着目しながら分析を試みる。

同時に、イタリアの「ジョブス・アクト」に関する分析も展開する。

「ジョブス・アクト」は労働市場に関する改革である。これにより、

常に同じものではあるが労働市場の二元性を合わせるための新しい契約条項が導入された。

イタリアと日本の特別な女性の社会的地位や女性への仕事は似ており、本稿ではこれに関しても考察を行った。

論文の目的は、政府の活動、特に両方の社会福祉のシステムの差違を明らかにするということだ。

まだ改革の効果だというほどのものではないが、短期的には結果をもたらした。

2012年から2014年までのアベノミクスについて、元来の「三本の矢」が修正され、2015年に「新三本の矢」ということになった。

- 2020年までに、経済成長率は20%にすること
- 今後100年間、日本の人口を一億人以上維持するために出生率を1.4から1.8パーセントに上げること
- 高齢者の保護のために、社会福祉に公費を割く。

憲法裁判所によって労働憲章の条文18番の全廃は受理不可能であると判断されたが、ISTATの初期の報告によれば、ジョブス・アクトの改革によって、労働市場においていくらかの結果は確かに認められた。しかしながら、職業の分配に関する重要性に関してはまだ考察の余地がある。なぜならばここで最大の恩恵を受けたのは高齢者であり、若者の失業率は高いままであるためである。

これらの政策の展開の結果を基づくに、福祉に関する事柄の観点から考察する必要がある。これに関しては、変革されるべき社会の中で、公平な社会的権利や仕事を保証できるような長期、短期で持続可能なものでなければならない。

Introduzione

La stesura di questo elaborato trova la sua origine in alcune premesse di natura politico - economica, fornendo un resoconto del piano di riforme dello *Abenomics* ovvero il nuovo piano economico proposto dal governo giapponese, con particolare attenzione alle riforme strutturali, per poi spostarsi infine in una trattazione della condizione politica, economica e di *welfare* italiana, con particolare riferimento alla nuova riforma del *Jobs Act* per il mercato del lavoro.

Durante la metà del XX secolo e dopo aver attraversato un periodo di crescita e sviluppo, molto probabilmente senza precedenti nella storia, il Giappone a partire dagli anni '90 è entrato in un periodo di stagnazione economica.

Questa fase di stagnazione è passata alla storia con il nome di "decennio perduto", anche se ormai è possibile definirlo "ventennio perduto" appunto per la prolungata stagnazione che è proseguita nei primi dieci anni del nuovo secolo.

Alla base di questa situazione di stallo vi sono numerosi motivi fra i quali bassa crescita potenziale, una endemica deflazione, il miglioramento delle condizioni di vita che hanno portato ad un aumento del tasso di invecchiamento della popolazione.

Questi, e anche altri fattori, hanno impedito al Paese di rimanere sulla cresta dell'onda della crescita economica, fattore sul quale incide un rapporto di tensione a causa delle sfide del sempre più emergente vicino cinese.

Durante questo ultimo ventennio numerosi governi si sono succeduti senza tuttavia riuscire a creare un fronte politico uniforme nel cercare di porre fine all'immobilità economica del Paese.

Tuttavia nel dicembre 2012 a seguito delle elezioni il Giappone vede ritornare al governo la figura di Shinzō Abe, premier e leader del partito più che ha mantenuto più a lungo il potere al governo: il Partito Liberal Democratico.

Il premier Abe, a seguito di una campagna elettorale incentrata sulle riforme in campo macroeconomico, ha presentato il suo nuovo piano per ridare slancio al Paese, piano di riforme che oramai è conosciuto con il nome di *Abenomics*, gioco di parole creato dalla fusione del nome del premier e *economics*.

Questa nuova politica economica trova la sua azione su una triplice diramazione, le cosiddette "tre frecce":

- Politica fiscale con la svalutazione dello yen e l'obiettivo di un target d'inflazione pari al 2%.
- Politica monetaria espansiva che consiste nell'acquisto "illimitato" di titoli finanziari da parte della Banca Centrale al fine di immettere denaro liquido nel sistema economico il cui scopo è quello di creare una forte base monetaria.
- Riforme strutturali, di più lenta attuazione che vanno ad incidere direttamente su alcune realtà radicate nel Paese.

Da queste premesse si sviluppa il primo capitolo dell'elaborato, che ha come fine quello di dare la possibilità al lettore di conoscere più facilmente quali siano stati gli sviluppi socio-politici giapponesi dal secondo dopoguerra fino ai giorni nostri, enfatizzando in particolar modo quella serie di riforme effettuate durante i governi Nakasone, Hashimoto e Koizumi che hanno creato le basi per l'avvento al programma riformativo di Abe.

In questo *excursus* storico si pone attenzione alle cosiddette "tre frecce", portando il lettore a comprendere i singoli punti sviluppati nella nuova politica economica, e i suoi effetti dal 2012 a oggi.

Da questa trattazione di natura storica, l'attenzione viene posta su aspetti più specifici nel secondo capitolo. Con esattezza questo capitolo tratterà l'argomento centrale del presente elaborato.

Partendo dalle "tre frecce", ci si concentra sull'ultima di esse, ovvero le riforme strutturali, e nello specifico le riforme del mercato del lavoro e le condizioni di *welfare* giapponese.

Pertanto viene presentata una panoramica storica delle riforme del settore lavorativo, enfatizzando le nuove misure effettuate dal governo Abe.

Nel trattare le condizioni di *welfare* viene presentata un'analisi della struttura demografica giapponese, con particolare attenzione posta sull'invecchiamento della popolazione, fattore di primaria importanza nello sviluppo delle riforme del sistema pensionistico, in stretta correlazione con le riforme del mercato del lavoro.

Nel terzo capitolo del presente elaborato viene trattata la realtà italiana. Presentando una trattazione storica dell'evoluzione della politica ed economia del Paese dal secondo dopoguerra ai giorni nostri.

Attraversando gli anni del *boom* economico italiano fino agli anni '90, il successivo periodo di stagnazione fino all'odierna recessione economica, vengono presentate le politiche messe in atto dai vari governi che si sono succeduti, messe in relazione con le trasformazioni sociali del Paese e le conseguenti trasformazioni del mercato del lavoro e le successive riforme attuate del sistema di *welfare*.

L'ultimo capitolo trattato, va ad approfondire quali sono le condizioni italiane del modello di *welfare state*, con particolare enfasi posta sulle condizioni, e le evoluzioni all'interno del mercato del lavoro, trattando anche la partecipazione femminile, spesso condizionata da numerosi fattori di natura socio – culturale.

Particolare attenzione viene posta nel processo evolutivo del sistema di previdenza sociale italiano, a partire dalle riforme dell'ultimo ventennio.

Viene presentata anche la riforma del nuovo governo Renzi del *Jobs Act*, volta a riformare il mercato del lavoro.

L'origine e lo scopo di questa trattazione è quella di fornire al lettore un'analisi comparatistica di carattere critico, che viene fornita in conclusione dell'elaborato, tra questi due Paesi, messi a confronto, ponendo particolare enfasi sulle similitudini presenti nei sistemi di *welfare*, trattando le rispettive evoluzioni sociali, culturali e

politiche, analizzando le somiglianze e differenze di due realtà molto lontane, e allo stesso tempo molto vicine tra loro.

Capitolo I

1.1 Lo scenario politico: dal secondo dopoguerra agli anni '90

La storia politica giapponese della seconda metà del XX secolo è stata caratterizzata principalmente dalla presenza di un unico partito al governo. Sin dalla sua formazione nel 1955 il Partito Liberal Democratico (LDP) è stato il partito egemone.

Subito dopo la fine della Seconda guerra mondiale nel 1945 la democrazia e il sistema elettorale giapponese andavano assestandosi in una forma che venne successivamente definita "Sistema del '55", la quale rimarrà in vigore fino al 1993, durante il quale venne adottato il procedimento elettorale del voto singolo non trasferibile (VSNT).

Durante gli anni del "Sistema del '55", ciascun partito che cercava di ottenere uno o più seggi in un determinato collegio era costretto a nominare diversi candidati in ugual numero dei seggi che sperava di ottenere, in questo modo gli elettori non avrebbero potuto più votare per il partito, ma erano forzati a scegliere uno tra i candidati provenienti dalle stesse fila di partito.

Nel 1955, nacque il Partito Liberal Democratico, *Jiyū Minshutō*, tendenzialmente abbreviato in *Jimintō*, dalla fusione di due più piccoli partiti conservatori, il Partito Liberale guidato da Yoshida Shigeru e il Partito Democratico Giapponese guidato da Ichirō Hatoyama. Una delle caratteristiche principali del *Jimintō* è l'elasticità. L'ideologia del partito non è infatti basata esclusivamente su rigidi principi conservatori, ma si sposta in base ai cambiamenti esterni ed interni che influiscono sulla società e in base all'opinione pubblica, in quello che è stato definito dagli studiosi "conservatorismo creativo"¹. È un partito fortemente decentralizzato, con la presenza di diverse correnti al suo interno volte a scegliere il rappresentante da candidare come presidente di partito e Primo Ministro, con la presenza di figure altamente specializzate in determinati settori politici, gli *Zoku Giin*, e con numerosi problemi legati

¹Cfr. Ellis S. Krauss and Robert J. Pekkanen, *The Rise and Fall of Japan's LDP. Political Party Organizations as Historical Institutions*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2011

alla corruzione, che trovava la base del suo elettorato nei distretti rurali². Questo partito rimase ininterrottamente alla guida del governo dalla sua fondazione fino al 1993 e senza una vera e propria forma di opposizione, rappresentata principalmente dal Partito Socialista del Giappone, *Nihon Shakaitō*. Pertanto è possibile definire la struttura politica giapponese del primo ventennio dopo la guerra come un sistema "potenzialmente" bipartitico, data anche la presenza sulla scena politica del Partito Comunista Giapponese, *Nihon Kyōsantō*. Questa fase della democrazia giapponese nonostante una struttura multipartitica, è stata realmente caratterizzata dalla presenza di un unico partito egemone, poiché non vi era un ricambio al governo.

Durante gli anni '60, '70 e '80, mentre il Partito Liberal Democratico manteneva la maggioranza in entrambe le Camere della Dieta, il Partito Socialista vide diminuire il suo supporto, e cadde vittima dei nuovi partiti che offrivano agli elettori modi alternativi di opporsi al dominio dei liberal democratici³. Tra questi partiti "nuovi" figurano il *Nihon Shamintō*, ovvero il Partito Socialdemocratico del Giappone, formatosi nel 1960; nel 1964, nacque il Partito del Governo Pulito, conosciuto principalmente con il suo nome giapponese *Kōmeitō*, il quale aveva una stretta correlazione con l'organizzazione religiosa buddhista *Sōka Gakkai*. Formalmente separatosi dalla *Sōka Gakkai* nel 1970, diventerà alleato del *Jimintō* dopo che questi aveva perso il controllo nel 1989 della Camera dei Consiglieri (Camera Alta) della Dieta (il Partito Liberal Democratico controllava già la maggioranza di seggi nella Camera Bassa).

Nel panorama del "Sistema del '55" è possibile configurare questi partiti nelle loro varie posizioni sul piano politico: a destra si trova il Partito Liberal Democratico, in una posizione centrista riformista il Partito Social Democratico, a sinistra il Partito Socialista, e all'estrema sinistra il Partito Comunista. Il Partito del Governo Pulito nella sua fase iniziale era definibile come un partito centrista, ma con toni che si aprivano al campo progressista-riformista, dato anche l'ascendente esercitato dalla *Sōka Gakkai*, con un'attenzione maggiore per le classi sociali meno abbienti e alle

²Cfr. Sherry L. Martin and Gill Steel, *Democratic Reform in Japan*, Lynne Rienner Publisher Inc., 2008

³Cfr. Frances McCall Rosenbluth and Michael F. Thies, *Japan Transformed political change and economic restructuring*, Princeton University Press, 2010

riforme sociali, e successivamente dopo il distacco dall'aspetto religioso, dovuto anche per motivazioni politiche, assumerà tratti conservatori per distaccarsi maggiormente dalle tendenze dell'opposizione

Numerosi studiosi di politica concordano nel sostenere che le istituzioni elettorali furono fattori cruciali che hanno facilitato l'ascesa e il dominio del Partito Liberal Democratico sulla scena politica giapponese.

1.2 Lo scenario politico: la riforma elettorale del '93

Vari motivi hanno portato il Giappone verso la riforma elettorale. Agli inizi degli anni '90 scandali di corruzione e perdite finanziarie avevano colpito il Partito Liberal Democratico. Soprattutto in ambito economico, era cominciato negli anni '80 quello che sarebbe poi stato definito "Il decennio perduto", causato dallo scoppio della bolla speculativa negli anni '90. A causa di questi problemi la fiducia riposta nel Partito Liberal Democratico venne sempre meno, dando così la possibilità all'emergere di nuove realtà sulla scena politica. Nel 1993, per la prima volta dal 1955, il Partito Liberal Democratico ha perso la sua maggioranza nella Camera Bassa, quando Ozawa Ichirō si è distaccato dal partito portando con sé un numeroso gruppo di "disertori". Grazie a Ichirō venne formato un governo di coalizione di nove partiti di opposizione (dal quale venne escluso il Partito Comunista), il cui scopo principale che era l'attuazione di una nuova riforma elettorale, riuscendo a scardinare l'egemonia dei liberal democratici.

Nel 1994, venne attuato il più importante cambiamento alla riforma elettorale dal dopoguerra. Il sistema del distretto maggioritario plurinomiale ed il voto singolo non trasferibile per l'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti vennero sostituiti con una combinazione del collegio a membro singolo, ovvero un voto uninominale in ogni collegio (300 seggi) e una rappresentanza proporzionale (200 seggi nelle elezioni del 1996 e successivamente ridotti a 180 seggi). Questi cambiamenti hanno profondamente cambiato la struttura dei rapporti tra politici e elettori⁴.

⁴ Cfr. Kenji E. Kushida and Phillip Y. Lipsky, *Japan Under the DPJ: The Politics of Transition and Governance*, Stanford, CA.: Asia-Pacific Research Center, 2013

La nuova riforma elettorale ha indebolito il dominio del partito egemone permettendo l'alternanza al governo e spostando l'attenzione degli elettori verso le campagne elettorali di partito piuttosto che verso i singoli politici, e la cattiva distribuzione dei collegi, i cui risultati elettorali pendevano in favore del Partito Liberal Democratico, il quale trovava la sua forte base elettorale nelle zone rurali. Questa nuova realtà elettorale ha reso possibile per i partiti di opposizione di ottenere il potere. Negli anni tra il 1996 e il 2009 la politica giapponese venne trasformata, ma in un modo che rimase insoddisfacente per una determinante porzione dell'opinione pubblica che aveva sperato in un vero e proprio cambiamento. Questo perché con la nuova riforma venne a crearsi in Giappone un modello bipartitico, dove l'alternanza dei partiti al governo era possibile, contrariamente a quanto avvenuto sotto il "Sistema del '55", ma non necessariamente con grandi differenziazioni tra le politiche dei partiti⁵.

L'egemonia dagli anni '50 ha permesso che il Partito Liberal Democratico utilizzasse la sua posizione di vantaggio per dare una forma al sistema politico che lo sostenesse al potere. Pertanto il "Sistema del '55" incoraggiava la competizione all'interno dei partiti e impediva all'opposizione di ottenere potere. Tuttavia nel 1993, questa situazione andò modificandosi grazie al nuovo sistema elettorale. In quegli anni il principale partito d'opposizione era il Partito di Nuova Frontiera, *Shinshintō*, che successivamente alle elezioni del 1996 si divise, portando ad una ridefinizione dei partiti membri dell'opposizione. Nel 1996 nacque il Partito Democratico del Giappone, *Nihon Minshūtō*, dalla fusione di diversi partiti, inclusi precedenti esponenti del Partito Socialista e "traditori" del Partito Liberal Democratico. Hatoyama Yukio, politico del *Jimintō* e Kan Naoto, dai social democratici, furono i fondatori di questo nuovo partito. Quest'ultimi fecero parte del Nuovo Partito Sakigake, il quale era composto principalmente da ex politici liberal democratici che avevano abbandonato il partito e si erano uniti al governo di coalizione tra il 1993-1994. Successivamente, nel 1998, il Partito Democratico assorbì altri sei partiti minori di opposizione, trasformando se stesso in un "nuovo" Partito Democratico. Questi divenne il maggiore beneficiario della caduta del *Shinshintō*, difatti nelle elezioni della Camera dei Rappresentanti del 2000 si delineò come principale partito d'opposizione.

⁵ Cfr. *Ibidem*

Si può dire che negli anni '90 l'opposizione al governo era costituita principalmente dal Partito Socialista la cui ideologia di base era un atteggiamento di "disprezzo" nei confronti del governo liberal democratico. Di contrasto, nelle elezioni del 2000, nell'opposizione vi erano pochissimi ex socialisti tra i ranghi del Partito Democratico rispetto a candidati che erano ex politici liberal democratici o provenienti dal Partito Sakigake. Tracciando un profilo della struttura politica giapponese sotto il nuovo sistema elettorale, si può affermare che ci fu un movimento verso una struttura bipolare che metteva a in competizione due grandi coalizioni incarnate dal Partito Liberal Democratico e dal Partito Democratico. Tuttavia questa condizione di equilibrio non si realizzò mai del tutto in quanto partiti minori continuarono a sopravvivere sotto il nuovo sistema elettorale, principalmente grazie alla rappresentanza proporzionale introdotta nel nuovo sistema elettorale.

Sebbene un sistema bipartitico puro non fosse ancora possibile, l'alternanza del governo tra partiti o coalizioni incentrate a competere su visioni politiche è possibile nel nuovo sistema rispetto al periodo di dominazione liberal democratica. La competizione ora si basa su espliciti manifesti di partito, sulle personalità e abilità dei leader di partito, e sulle campagne ormai svolte a livello nazionale, piuttosto che a livello distrettuale, le quali nel "Sistema del '55" erano basate su clientelismo e personalismo⁶.

1.3 Le riforme burocratiche fino al governo Abe

Nonostante la sua importanza in una democrazia, la burocrazia non è considerata di interesse centrale in molti trattati sulle procedure democratiche. Sebbene l'apparato burocratico è essenziale per l'uso del potere da parte dei leader politici, le procedure e il ruolo della burocrazia spesso non sono chiare. Il ruolo ideale dei suoi membri è quello di applicare e rispettare le caratteristiche essenziali di una democrazia, in particolar modo reattività, responsabilità e efficacia, permettendo il corretto funzionamento della democrazia stessa⁷.

⁶Cfr. Frances McCall Rosenbluth and Michael F. Thies , *Japan Transformed political change and economic restructuring*, Princeton University Press, 2010

⁷ Cfr. Sherry L. Martin and Gill Steel, *Democratic Reform in Japan*, Lynne Rienner Publisher Inc., 2008 , p. 104

In una democrazia al fine di operare in modo efficiente, l'apparato burocratico dovrebbe essere capace, e in caso di necessità per il mantenimento del sistema, intervenire nelle attività di pubblica amministrazione. In particolar modo nelle prime fasi di formazione di un sistema democratico l'abilità burocratica del governo di riscossione delle tasse, applicare le leggi, e regolamentare le attività economiche è molto importante nella stabilizzazione della democrazia.

Più che esercitare un potere sulla società, la capacità della burocrazia necessita di essere valutata in relazione agli obiettivi formulati tramite i processi democratici (quali ad esempio la partecipazione effettiva dei cittadini alla vita politica, l'uguaglianza di voto etc.). I principali criteri di capacità sono effettività ed efficienza. La prima è misurata in termini di quanto i risultati delle attività burocratiche si avvicinino alla formulazione politica e al processo legislativo originale. Tuttavia se il governo implementa una politica in modo efficace ma ricorrendo a ingenti costi monetari o sociali nel processo, questi non viene considerato capace. Di conseguenza il secondo criterio, l'efficienza, viene misurato dal valore dei risultati dato il valore delle premesse⁸.

Già a partire dagli inizi degli anni '80 vennero applicate diverse riforme da parte del governo giapponese, ciascuno delle quali aveva come scopo principale grandi cambiamenti nel processo di *policymaking* governativo.

Ognuna di queste riforme rifletteva l'insoddisfazione dei cittadini nei confronti della politica e possono essere considerate i maggiori eventi politici in Giappone.

La burocrazia era al centro di queste riforme poiché i riformatori credevano necessario cambiare il suo ruolo nel *policymaking* per tre ragioni principali:

- I politici riformatori ipotizzarono che il forte controllo della burocrazia nelle attività economiche avesse danneggiato l'economia stessa. Nella visione convenzionale della burocrazia giapponese, i politici burocrati agiscono come una élite dominante nel *policymaking*. I politici riformatori spingevano per un minore controllo da parte della burocrazia;

⁸ Cfr. Ivi, pp. 107-108

- I riformatori criticarono la burocrazia di avere connessioni con il cosiddetto sistema di "sottogoverno", il quale collegava i fondi governativi a progetti personali dei politici. Ciascun "sottogoverno" esisteva in una determinata area politica (agricoltura, sanità, etc.) in cui vi erano i *Zoku Giin*, gruppi di politici del Partito Liberal Democratico il cui scopo era distribuire abilmente i fondi governativi nelle loro aree politiche e di proteggere ogni forma di interesse del proprio "sottogoverno";
- I riformatori lavorarono per ottenere le riforme della burocrazia per migliorare le operazioni governative. Dato che la burocrazia, a differenza del settore privato, di norma non si misura con la competizione di mercato, manca di incentivi nel tagliare i costi e fornire un servizio migliore ai consumatori, e inoltre persegue innovazioni manageriali, viene considerata dispendiosa, stagnante e impopolare presso il pubblico⁹.

1.3.1 La riforma di Yasuhiro Nakasone

La riforma adottata dal Primo Ministro Yasuhiro Nakasone fu un tentativo di riformare la struttura governativa basata sul *Sengo Seiji no Sokkesan*, il regime politico del secondo dopo guerra. Il processo di riforma cominciò nel 1980, quando Nakasone, che allora era direttore generale dell'Agenzia di gestione di impresa (*Gyōsei Kanrichō*), creò una commissione provvisoria di amministrazione, conosciuta come *Rinchō*, (*Rinji Gyōsei Chosakai*), e ottenne supporto dal Primo Ministro Zenko Suzuki. Il *Rinchō* spinse il governo verso la privatizzazione del NTT (*Nippon Telegraph and Telephone*), il principale ente governativo delle telecomunicazioni, come obiettivo primario per la riforma. Successivamente Nakasone divenne Primo Ministro dopo Suzuki, dando un'ulteriore spinta al processo.

I burocrati del NTT e del MPT (*Ministry of Posts and Telecommunications*) compresero l'utilità della privatizzazione del NTT, il quale avrebbe acquisito una maggiore

⁹ Cfr. Ivi, pp. 101-102

flessibilità manageriale, mentre il MPT sperava di ottenere la posizione guida del settore delle telecomunicazioni.

Entrambi supportavano la privatizzazione sebbene le loro posizioni differivano sulla regolamentazione delle telecomunicazioni dopo che la riforma fosse stata implementata. Inoltre il MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) voleva sfruttare la privatizzazione del NTT per estendere la sua giurisdizione nel settore delle telecomunicazioni e si opponeva alla volontà del MPT di ottenere maggiore autorità sul mercato. In questo modo il MITI sarebbe stato in grado di esercitare un forte controllo sul settore dato il suo stretto rapporto con il settore manifatturiero di prodotti per le telecomunicazioni.

Questi attori burocratici si scontrarono su numerosi punti riguardanti la privatizzazione del NTT, e nessuno di loro era disposto a qualche forma di compromesso. In questo contesto ebbe un ruolo primario Hashimoto, allora presidente dell'organo di coordinamento politico (*Seimu Chōsakai*) all'interno del Partito Liberal Democratico, il quale mediò tra questi attori portandoli a una condizione di compromesso. Grazie a quanto fatto da Hashimoto il progetto di riforma passò alla Dieta nel 1984, e dal 1985 l'NTT cominciò ad operare nel settore privato.

La privatizzazione del NTT venne ritenuta necessaria in quanto avrebbe reso le sue operazioni più efficienti, e per la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni. Scopo sia dei riformatori che dei burocrati era quello di servire il pubblico con la privatizzazione del NTT che avrebbe contribuito allo sviluppo delle telecomunicazioni, dando benefici ai cittadini con la fornitura di diversi servizi ad un costo relativamente basso¹⁰.

1.3.2 La riforma di Ryūtarō Hashimoto

Nella metà degli anni '90 la riforma della burocrazia divenne uno dei temi principali a causa di alcuni scandali che coinvolgevano i burocrati. L'interesse per una riforma crebbe maggiormente in seguito all'incapacità del governo di gestire le conseguenze del terremoto di Kobe nel 1995.

¹⁰ Cfr. Ivi, pp. 110-112

Nel 1996 Ryūtarō Hashimoto divenne Primo Ministro, e sebbene il suo interesse per la riorganizzazione della burocrazia venne ostacolato dalla forte resistenza esercitata dai burocrati e dai *Zoku Giin*, riuscì a rinforzare la leadership del Primo Ministro espandendo l'Ufficio di Gabinetto.

La riforma di Hashimoto ha cambiato radicalmente i rapporti di potere tra i politici e i burocrati nel processo di *policymaking* rendendo più facile per i politici intervenire nelle azioni dei burocrati.

Nel 1996 Hashimoto diede vita al Consiglio Amministrativo di Riforma, (ARC, *Administrative Reform Council*), *Gyōsei Kaikaku Kaigi*, organizzazione con lo scopo di formulare le proposte per la riforma, nel quale partecipò attivamente lo stesso Hashimoto. Nel primo rapporto provvisorio dell'ARC veniva proposta una drastica riforma per poter rettificare ai problemi associati con gli scandali che avevano colpito i burocrati. Per poter rinforzare la leadership politica del Primo Ministro veniva suggerito un aumento delle sue capacità tramite l'assegnazione di più funzioni all'Ufficio di Gabinetto, oltre ad aumentare il numero di politici in ogni ministero. Per ridurre il potere dei burocrati venne proposta al governo una riduzione dei ministeri e delle agenzie politiche tramite una fusione di alcuni di essi in un unico ministero.

Dato che lo scopo principale era quello di indebolire l'influenza della burocrazia il risultato della proposta fu una controversia che coinvolse i *Zoku Giin* e i burocrati. Molte delle proposte del progetto di riforma colpirono numerosi ministeri in particolar modo il MPT in due modi:

- 1) L'organo politico delle telecomunicazioni del MPT sarebbe stato diviso in una commissione indipendente con il compito della regolamentazione delle telecomunicazioni e in un ente per la promozione delle telecomunicazioni incorporato nel MITI;
- 2) Sarebbero stati attuati grandi cambiamenti nelle operazioni postali del MPT, supportando la privatizzazione del settore postale sulle assicurazioni sulla vita e sul fondo dei risparmi.

Dato che il progetto di riforma proposto dall'ARC ebbe grande supporto dal Primo Ministro fu impossibile per il MPT e gli altri ministeri ignorarlo, per cui tentarono di minimizzare l'impatto che la riforma avrebbe avuto.

Il MPT si fuse con altri ministeri tentando di mantenere intatti i meccanismi politici del settore postale e delle telecomunicazioni, dato che lo scopo primario era quello di preservare le operazioni dei *Zoku Giin* nel settore, i quali lottarono strenuamente contro le misure riformative cercando di alterarle indebolendo la posizione di Primo Ministro di Hashimoto all'interno del Partito Liberal Democratico.

Nel rapporto finale dell'ARC molte delle misure di riforma furono alterate per compiacere i *Zoku Giin*. Il risultato finale fu l'incorporazione del MPT nel MPHPT (*Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications*) continuando ad occuparsi del settore postale in una nuova corporazione governativa chiamata "*Japan Post*".

Grazie a questo compromesso la proposta legislativa passò alla Dieta nel 1998 e successivamente adottata nel 2001¹¹.

1.3.3 La riforma di Jun'Ichirō Koizumi

Alla fine del mandato di Ryūtarō Hashimoto l'insoddisfazione pubblica nei confronti del governo continuò ad aumentare. A causa dello scoppio della bolla speculativa degli anni '90 l'economia giapponese cadde in un lungo periodo di recessione senza segnali di miglioramento, e l'opinione pubblica incolpava il governo per la sua incapacità a fronteggiare la crisi. Questa generale insoddisfazione portò Jun'Ichirō Koizumi a rivestire la carica di Primo Ministro dal 2001.

Per Koizumi e i riformatori il settore postale incarnava l'eccessiva intrusione governativa nel settore privato, e così nelle successive elezioni del 2003 egli basò la sua campagna sulla privatizzazione delle poste, portandolo nuovamente a ricoprire la carica di Primo Ministro.

¹¹ Cfr. Ivi, pp. 113-115

Koizumi designò Ministro dell'Economia Heizo Takenaka per la formulazione del piano di privatizzazione, minimizzando la possibile influenza dei politici *Zoku Giin* e dei burocrati del MPHPT.

Nel 2004 venne proposto un piano di riforma che prevedeva lo smembramento del "*Japan Post*" in una società per azioni composta da quattro compagnie separate che si occupavano dei diversi settori postali (risparmi, assicurazioni sulla vita etc.), che sarebbe dovuto avvenire in un periodo di transizione di dieci anni per il completamento della privatizzazione.

Tuttavia Koizumi andò incontro alle rimostranze di numerosi membri della Dieta che si opponevano al piano di riforma. Grazie ai poteri concessi al Primo Ministro di sciogliere la Camera dei Rappresentanti nel caso in cui la proposta di riforma non fosse stata ratificata da entrambe le Camere, numerosi membri Liberal Democratici della Dieta decisero di approvare il progetto che venne ratificato alla Camera dei Rappresentanti, ma che tuttavia non venne accettato alla Camera dei Consiglieri nel 2005.

Immediatamente Koizumi sciolse la Camera dei Rappresentanti e pose la riforma come tema centrale della sua campagna. Grazie a questa strategia ottenne una vittoria schiacciante e la proposta di riforma venne ratificata velocemente da entrambe le Camere nelle successive sessioni che seguirono le elezioni della Camera dei Rappresentanti. In questo modo il processo di privatizzazione ebbe inizio nel 2007.

Grazie ai risultati ottenuti precedentemente da Hashimoto, il Primo Ministro poteva avere maggiori poteri e possibilità, le quali vennero usate abilmente da Koizumi. Infatti potendo assegnare ruoli chiave a politici riformatori per promuovere la privatizzazione delle poste egli fu molto meno dipendente dalla burocrazia di quanto non furono lo stesso Hashimoto e Nakasone. Nei rapporti con i politici Liberal Democratici Koizumi non attuò negoziati interni al partito, ma rese le interazioni tra i riformatori e non riformatori visibili all'opinione pubblica. Infine sciogliendo la Camera dei Rappresentanti e rendendo le successive elezioni della stessa soggette a referendum popolare riuscì ad ottenere grande successo presso l'opinione pubblica¹².

¹² Cfr. Ivi, pp. 117-119

1.4 La crisi economica degli anni '90: il "Decennio perduto"

Nessun Paese ha mai avuto un'esperienza di crescita economica come il Giappone negli anni tra il 1953 e il 1973. In solo un ventennio un Paese la cui economia era basata sull'agricoltura divenne il più grande esportatore mondiale di acciaio e automobili, la capitale Tōkyō divenne la metropoli più grande al mondo, e gli standard di vita subirono un enorme progresso.

Vi sono diverse teorie alla base del grande successo del Giappone, ma una delle principali suppone che alla base della superiorità del sistema giapponese vi fosse la guida governativa. Tra gli anni '50 e '60 il governo giapponese, in particolar modo il Ministero dei commerci internazionali e dell'industria (*Ministry of International Trade and Industry*, MITI), e il Ministero della finanza hanno giocato un ruolo importante nel dirigere l'economia del Paese.

Un altro elemento distintivo dell'economia giapponese era l'isolamento delle maggiori compagnie dalle pressioni finanziarie di breve termine. I membri delle *Keiretsu*, agglomerati di aziende "alleate" organizzate intorno a una banca principale comune, tipicamente detenevano sostanziali quantità di quote d'azioni delle altre, rendendo l'amministrazione fortemente indipendente da possibili azionisti "esterni". In questi agglomerati raramente le aziende erano costrette a vendere o acquistare azioni o obbligazioni, in quanto la banca principale facente parte della *Keiretsu* forniva loro il denaro necessario, facendo sì che le aziende non dovessero preoccuparsi minimamente della redditività di breve termine.

Negli anni del boom economico il governo "prendevo di mira" un possibile settore che avrebbe avuto la funzione di "motore" per la crescita. Il settore privato sarebbe stato guidato a operarvi e protetto dal governo stesso in una fase iniziale contro possibili competitori esteri, durante la quale si riusciva a perfezionare il settore nel mercato domestico. Successivamente l'intervento pubblico avrebbe dato spinta all'esportazione permettendo ai competitori esteri di penetrare nel mercato.

Solo successivamente queste caratteristiche del sistema giapponese, la profonda relazione tra il governo e l'economia, le facili concessioni di credito da parte del governo alle banche per le compagnie "alleate", vennero etichettate come una forma sbagliata di capitalismo e viste come la radice del malessere dell'economia giapponese.

Agli inizi degli anni '90 la capitalizzazione del mercato giapponese, ovvero il valore totale delle azioni di tutte le compagnie nazionali, era di gran lunga maggiore di quello degli Stati Uniti, il quale presentava il doppio della popolazione e più del doppio del totale della produzione domestica¹³

L'impressionante crescita economica che ha vissuto il Giappone sin dalla fine della Seconda Guerra Mondiale ebbe fine in modo traumatico agli inizi degli anni '90 a causa dello scoppio della "bolla economica", *baburu keiki*, che si era venuta a creare già dagli anni '80 riguardante il mercato azionario e il settore immobiliare giapponese. Ebbe inizio così un lungo periodo di recessione, conosciuto con il nome di "decennio perduto".

Sono diverse le cause all'origine della formazione della "bolla", la quale fu il risultato delle liberalizzazioni delle norme finanziarie giapponesi e della tensione tra il Ministero delle Finanze e la Banca del Giappone¹⁴.

Una delle cause è riscontrabile nei cosiddetti "Accordi del Plaza", avvenuti nel 1985, al Plaza Hotel di New York, dove si riunirono le allora maggiori potenze mondiali: Stati Uniti, Inghilterra, Francia, Repubblica Federale Tedesca e Giappone. L'obiettivo degli accordi consisteva nel contrastare il persistente apprezzamento del dollaro registrato nella prima metà degli anni '80, attraverso interventi coordinati sul mercato dei cambi. Gli "Accordi del Plaza" sancirono l'affermazione del ruolo del Giappone nel Sistema Monetario Internazionale, al quale aveva aderito già nel 1952¹⁵.

Altre cause all'origine del problema furono gli "Accordi del Louvre", siglati nel 1987, da ministri delle finanze e dai banchieri centrali degli stessi Paesi partecipanti agli "Accordi del Plaza". L'obiettivo consisteva nel coordinare le politiche macroeconomiche di questi Paesi al fine di stabilizzare i mercati valutari e arrestare il deprezzamento del dollaro, in particolar modo rispetto allo yen giapponese e al marco tedesco (in seguito agli "Accordi del Plaza" del 1985). Gli Stati firmatari si impegnarono a stabilizzare la valuta statunitense sui valori del febbraio 1987 e a ridurre gli squilibri commerciali legati al deprezzamento del dollaro, agendo sui rispettivi surplus o

¹³ Cfr. Paul Krugman, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 2010, pp. 57-61

¹⁴ Cfr. Charles P. Kindleberger, *I primi del mondo. Come nasce e come muore l'egemonia delle grandi potenze*, Donzelli Editore, 2003, p. 274

¹⁵ Cfr. Francesco Gatti, *Storia del Giappone Contemporaneo*, Bruno Mondadori Editori, 2002

deficit commerciali tramite interventi mirati a rafforzare la domanda interna o a rallentare l'eccessiva espansione.

In particolar modo il Giappone, trovandosi in una condizione di surplus commerciale, si adoperò per attuare una politica reflazionistica volta all'espansione della domanda interna, tuttavia perseguendo un basso costo del denaro.

Già a partire dal 1985 le banche stimolarono con offerte allettanti la domanda della clientela, grazie alla concessione di prestiti a basso tasso di interesse, facendo crescere di conseguenza la domanda di beni di lusso e beni immobili. Ad esempio la Banca del Giappone aveva ridotto il suo tasso di sconto del 2,5%, toccando un minimo storico, e aveva lasciato che l'offerta di moneta crescesse nella misura del 10-12% all'anno in un periodo in cui il reddito reale cresceva tra il 4,4 e il 6,6%¹⁶. Difatti le imprese, con una tale disponibilità di liquidi accumulata, incominciarono a investire in attività speculative sia nel mercato degli immobili che nel mercato azionario. Tale politica fu inoltre in qualche modo avallata dalla Banca del Giappone la quale ritardò la sua presa di posizione nell'arginare il problema.

Tuttavia all'inizio del 1991 la bolla speculativa scoppiò, a causa di quello che oggi viene riconosciuto come un errore: la Banca del Giappone nel tentativo di adottare una politica di bilancio più restrittiva, aumentò bruscamente i tassi di interesse. Di conseguenza le banche si trovarono impossibilitate a erigere i prestiti concessi a causa all'insolvenza dei clienti. Inoltre, anche il pignoramento dei beni in via di garanzia si rivelò inutile, in quanto la maggior parte di essi aveva perso gran parte del proprio valore originario.

1.5 Le conseguenze della crisi

Durante gli anni '80 non soltanto il Giappone, ma anche altri Paesi del mondo sperimentarono le conseguenze di una sorta di febbre speculativa. Alla base di tutte queste vi era il fattore comune dei prestiti concessi dalle banche, anche ad alti tassi di rischio. Per gli economisti questo principio è chiamato "azzardo morale".

¹⁶Cfr. Charles P. Kindleberger, *I primi del mondo. Come nasce e come muore l'egemonia delle grandi potenze*, Donzelli Editore, 2003, p. 275

Questo termine ha avuto origine nel settore assicurativo, ma successivamente il termine è stato usato per fare riferimento a qualsiasi situazione in cui una persona prende una determinata decisione concernente quanto rischi correre, mentre qualcun altro si farà carico dei costi nel caso in cui le cose dovessero andare male¹⁷.

Negli anni '80 possiamo affermare che vi fu un atteggiamento generale di predisposizione ad un "azzardo morale". Specialmente nel caso giapponese, dove vi era una forte commistione tra il governo, i settori commerciali, le banche e i clienti, questi azzardi hanno condotto ad un regime finanziario fallimentare. Più che in altri Paesi le banche giapponesi concedevano prestiti senza curarsi della qualità del debitore, e in questo modo hanno fortemente contribuito al gonfiarsi della bolla speculativa.

Tuttavia a differenza di altri Paesi il Giappone non andò incontro a un declino economico catastrofico. Nel periodo successivo lo scoppio della bolla speculativa, il Giappone ebbe soltanto due anni in cui il PIL crollò realmente. Questo condusse gli economisti a definire il caso giapponese come una "recessione di crescita"¹⁸, ovvero quello che accade quando un'economia cresce ma in un modo non abbastanza veloce in concordanza con le capacità di espansione dell'economia stessa, e di conseguenza vi sono numerosi settori inattivi.

A causa della crisi economica degli anni '90 la Banca del Giappone dovette adottare delle cosiddette politiche monetarie non convenzionali. Per le successive due decadi la Banca del Giappone ha avuto come principale obiettivo quello di superare la prolungata inflazione. Diversi ostacoli, definiti i "tre eccessi"¹⁹, debiti, capacità e impiego, hanno bloccato la via, impedendo la ripresa del Paese per oltre dieci anni. Sono stati riscontrati cinque principali fattori di impedimento per la ricrescita:

- *Enfasi sui fattori finanziari*

Il settore finanziario giapponese ha sofferto di credito che non fruttava interesse sino agli inizi degli anni 2000. Le banche tentarono di bloccare il credito,

¹⁷ Cfr. Paul Krugman, *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 2010, p. 63

¹⁸ Cfr. Ivi, p. 67

¹⁹ Cfr. Wataru Takahashi, *Japanese Monetary Policy: Experience from the Lost Decade*, International Journal of Business, 2013, p. 288

il quale andava a rinforzare una sorta di indolenza economica e una maggiore quantità di cattive risorse.

- *Atteggiamento della politica della Banca Centrale*

Nel 1998 la Banca del Giappone aveva ottenuta la piena indipendenza in termini di *policymaking* monetario. Venne ipotizzato che le politiche conservatrici dell'indipendente Banca Centrale avessero esercitato una pressione deflazionaria sull'economia giapponese.

- *Riforma del mercato del lavoro*

Durante gli anni della bolla speculativa di fine anni '80, un importante fattore presente in numerosi settori dell'economia giapponese fu fare affidamento sul lavoro straordinario. Casi di improvvise morti a causa di eccessivo lavoro hanno ottenuto l'attenzione dei media, e il lavoro straordinario divenne oggetto di preoccupazioni sociali. Di conseguenza una riforma del settore lavorativo divenne urgente, e negli anni '90 vennero introdotte restrizioni legali sull'ammontare totale di ore lavorative, le quali diminuirono notevolmente. A causa di ciò si ritiene che venne ridotto il potenziale per la crescita economica.

- *Problemi del settore lavorativo*

La popolazione giapponese soffre di un aumento del tasso di invecchiamento e la forza lavoro raggiunse il suo picco massimo nel 2005. Mentre fronteggiava la prolungata deflazione, la Banca del Giappone insisteva su fattori demografici in quanto cause determinanti della deflazione stessa, e ipotizzò la necessità di riforme strutturali ad ampio raggio come ad esempio aumentare la partecipazione femminile nel mercato del lavoro e nuove innovazioni nell'industria giapponese.

- *Intensificata competizione globale*

Negli anni '90 molti Paesi asiatici hanno conosciuto una maggiore crescita economica rispetto al Giappone. Aumentò sia la competizione con l'emergente Cina, mentre i settori più importanti dell'industria giapponese si trovarono a fronteggiare una maggiore competizione dalla Corea del Sud e Taiwan.

La reputazione del Giappone era quella di un'economia ottima nell'applicare la tecnologia ma debole nel promuovere l'innovazione. Questa debolezza lasciò il Paese in una situazione difficile data la rapida globalizzazione che andava progredendo dal 1989 quando venne abbattuto il muro di Berlino. Da allora i commerci globali sono aumentati grandemente, e l'aumento dell'utilizzo di tecnologia dell'informazione ha reso più semplice la produzione di prodotti con valore aggiunto. Di conseguenza la sofisticata tecnologia giapponese, che aveva conosciuto un grande successo negli anni '80 venne superata. In mezzo a una crescente competizione globale, il Giappone ha perso il suo vantaggio e ha fallito nell'allineare la sua struttura economica a quella globale²⁰.

Riguardo alla competizione globale è importante notare che negli anni '90 i flussi di capitali e i tassi di cambio divennero tematiche importanti per l'economia giapponese. In un periodo di rapida globalizzazione, l'aumento di flusso di capitale a livello internazionale sorpassò l'espansione dei commerci globali. L'esperienza derivata da tre decenni dimostra che anche durante fluttuanti tassi di cambio, la politica monetaria di uno Stato non può evitare di influenzare altri Paesi. Infatti dagli anni '90 per un ventennio non è stato possibile formulare una politica monetaria senza tenere in conto le politiche monetarie degli altri Paesi. Il Giappone e altri Paesi asiatici hanno ricevuto un massiccio flusso di capitale negli anni '90 e questo aiutò a rilanciare il tasso di cambio dello yen, il quale nel 1995 raggiunse un record di 79 yen per 1 dollaro.

Di conseguenza l'economia giapponese registrò una modesta ripresa. Tuttavia nel 1997 si presentò una grave crisi bancaria in Giappone, e la Banca Centrale dovette fronteggiare simultaneamente due problemi: una recessione e una crisi bancaria. A causa delle fragili condizioni economiche, le banche giapponesi ebbero la necessità di pagare un premio sui tassi di prestito. Queste problematiche, unite al settore finanziario dell'economia servirono come terreno per la Banca del Giappone ad

²⁰ Cfr. Ivi, pp. 289-290

adottare la politica del tasso di interesse zero (*ZIRP Zero Interest Rate Policy*), come primo passo verso una politica monetaria non convenzionale.

Prima che la Banca del Giappone implementasse la politica del tasso di interesse zero, il tasso di interesse era rimasto ad un livello basso di 0,25 %. Successivamente nel febbraio 1999, venne adottato il tasso zero. Questa fu l'unica misura rimasta in termini di ulteriore alleggerimento monetario. Di norma il tasso di interesse zero si raggiunge creando riserve in eccesso, con la cui creazione si prospetta un aumento della base monetaria. Una grande preoccupazione della Banca del Giappone fu se il mercato monetario avesse funzionato sotto il tasso di interesse zero, e sebbene le transazioni continuarono vi fu un drammatico declino in termini di volume. Un effetto di questa politica fu quello di colpire il funzionamento del mercato. Durante il periodo del tasso di interesse zero, il governatore della Banca del Giappone Masaru Hayami annunciò che avrebbe continuato a mantenere questa politica fino a quando sarebbero state eliminate le preoccupazioni riguardanti la deflazione.

Tuttavia apparve chiaro che non vennero raggiunte conclusioni decisive sull'effettività del tasso di interesse zero nel promuovere la ricrescita economica del Paese, la quale ebbe una leggera ripresa nel 2000, ma che tuttavia fu una ripresa causata dal boom di tecnologia informativa negli Stati Uniti. D'altro canto la politica del tasso di interesse zero ebbe effetti positivi nel promuovere una stabilità finanziaria.

Ovviamente questa politica è da considerarsi come una misura di emergenza da parte della Banca del Giappone, infatti quando apparve la prospettiva di una ricrescita economica fu naturale abbandonare il tasso di interesse zero.

Nell'agosto 2000 la Banca del Giappone decise di alzare il tasso di interesse, grazie a dati positivi che confermavano una crescita nella produzione del Paese.

Venne riportato che la Banca del Giappone aveva intenzione di alzare il tasso di interesse già a partire da luglio, ma la bancarotta della Sogo, una catena di grandi magazzini, portò ad una certa cautela riguardo il cambio di politica. All'incontro sulla politica monetaria l'11 agosto 2000 i partecipanti del governo hanno presentato una proposta per ritardare il voto, ma la direzione politica della Banca del Giappone rifiutò all'unanimità la proposta di governo, approvando comunque l'aumento del tasso di interesse.

La legge della Banca del Giappone specifica l'autonomia della stessa nel processo di *policymaking* nell'articolo 3, ma l'articolo 4 richiede la compatibilità della politica

monetaria con le altre politiche economiche del governo. Infatti il rifiuto da parte della direzione della Banca del Giappone contribuì ulteriormente alle tensioni con il governo, tensioni che vennero meno dopo la nomina di Haruhiko Kuroda da parte del Primo Ministro Abe alla direzione della Banca del Giappone.

Sfortunatamente nell'autunno dello stesso anno scoppiò la bolla speculativa riguardo la tecnologia informativa sviluppatasi negli Stati Uniti andando ad influenzare l'economia globale. I tassi di interesse in Giappone rimasero bassi nonostante un terreno di bassa crescita e un basso tasso di inflazione. Quindi in aggiunta alla crisi bancaria giapponese nel 1997, si venne ad aggiungere un altro shock negativo che portò le banche ad affrontare nuovamente la politica del tasso di interesse zero. Successivamente nel 2001 la Banca del Giappone adottò una nuova politica definita dell'alleggerimento quantitativo (*QEP Quantitative Easing Policy*), raggiunta creando riserve in eccesso con un'ampia liquidità fornita dalla Banca Centrale, che contribuiva alla stabilità del sistema finanziario. Venne annunciata anche la sua durata temporale.

Si può affermare che la politica del tasso di interesse zero e quella dell'alleggerimento quantitativo condividono due caratteristiche: creare riserve in eccesso e l'annuncio della loro durata temporale. La principale differenza si trova nell'obiettivo delle due politiche, ovvero che l'alleggerimento quantitativo non prevede necessariamente il tasso di interesse zero. Il fatto che il tasso di interesse possa essere positivo permette il carico del premio di rischio alle banche che lo detengono.

La stabilità finanziaria venne mantenuta durante il periodo dell'alleggerimento quantitativo. Il Giappone aveva finalmente annunciato che avrebbe recuperato il capitale investito dei depositari assicurati e che la crisi bancaria era finalmente giunta alla sua conclusione. La Banca del Giappone riconobbe che le politiche non convenzionali erano inefficaci nel promuovere una reale ripresa economica quando vi erano significativi problemi strutturali, ma che queste stesse politiche potevano essere molto efficaci nel ripristinare la stabilità finanziaria.

L'effettiva ripresa in Giappone divenne evidente intorno al 2004, supportata dalla ripresa economica mondiale, quando si presentarono importanti cambiamenti nell'economia globale. Uno di questi fu il boom del settore immobiliare, supportato da bassi tassi di interesse, che ebbe luogo negli Stati Uniti. Un altro fattore riguardava la Cina a causa della continua espansione nelle sue esportazioni a basso costo.

Nella primavera del 2006 la Banca del Giappone decise di terminare la politica dell'alleggerimento quantitativo, oltre ad annunciare il continuamento del tasso di interesse zero per il tempo a venire, anche se soli quattro mesi dopo questo venne alzato. La Banca del Giappone pose enfasi sul fatto che più a lungo il tasso di interesse fosse rimasto basso tanto più forte sarebbe diventato l'alleggerimento monetario grazie al declino dei reali tassi di interesse.

Con l'uscita dalla politica di alleggerimento quantitativo la Banca del Giappone terminò il suo impegno politico, e da quel momento la "politica di informazione" cominciò a giocare un ruolo importante nella politica monetaria. Questo avvenne perché le banche centrali sono tenute a presentare il loro quadro normativo per incrementare la loro responsabilità. Così come fatto da numerose banche centrali in economie sviluppate anche la Banca del Giappone annunciò il suo quadro di politica monetaria nel marzo 2006. Quest'azione avvenne sulla base di due prospettive:

- Nella prima prospettiva, la Banca del Giappone avrebbe esaminato l'attuabilità di manovre economiche nel contesto delle politiche attuali. Sarebbero state giudicate se le previsioni "standard" avrebbero potuto soddisfare le condizioni di una crescita sostenibile sotto la condizioni di prezzi stabili.
- Nella seconda prospettiva, sarebbero stati esaminati gli scenari di rischio, ad esempio, i costi delle risorse e le condizioni del sistema finanziario.

Questo tipo di approccio duale è diventato comune presso le banche centrali delle economie sviluppate²¹.

²¹ Cfr. Ivi, pp. 289-297

1.6 Le conseguenze della crisi globale del 2008

Nonostante i problemi derivati dallo scoppio della bolla economica degli anni '90 vennero risolti nei primi anni 2000, il Giappone continuò a subire la recessione economica, esasperata dalla crisi finanziaria globale.

Come risultato della crisi mondiale del 2008 il Giappone ha sofferto un altro shock negativo, visibile in una grande riduzione nelle esportazioni causata dalla ridotta domanda a livello globale più che un contagio a livello finanziario. Dato che la domanda divenne fragile subito dopo lo scoppio della bolla speculativa degli anni '90, l'economia giapponese divenne maggiormente dipendente dalla domanda estera. Un'espansione di questa spinse l'economia tra il 2003 e il 2004, ma venne fortemente indebolita a causa della rapida riduzione nella domanda estera nel 2008.

Sebbene la Banca del Giappone tagliò immediatamente i tassi di interesse in risposta al rapido calo economico, non riuscì a implementare rapidamente misure monetarie non convenzionali. Si notò che il sistema finanziario giapponese mantenne una relativa stabilità dato che non vi erano risorse "tossiche", a differenza delle banche negli Stati Uniti e in Europa. Inoltre si notò che un'ampia liquidità rimase nel mercato, quindi si ritenne che non fossero necessarie misure di emergenza per sostenere la liquidità nel mercato.

Dopo la crisi finanziaria globale il principale fattore negativo rimasto fu l'apprezzamento dello yen, a rapida velocità rispetto il dollaro americano e l'euro. Vi sono due spiegazioni alla base di questo apprezzamento:

- La prima si focalizza sulle differenze dell'espansione monetaria, in particolare la base monetaria. Dato che gli Stati Uniti e l'Europa attuarono una politica di alleggerimento quantitativo mentre il Giappone non lo fece, la crescita della base monetaria in Giappone fu molto più piccola rispetto a quelle degli Stati Uniti ed Europa;
- La seconda spiegazione si concentra sulla situazione riguardante il rischio. Secondo questa visione lo yen era comprato in quanto valuta sicura. L'aumento dei rischi nel mercato statunitense portò all'apprezzamento dello

yen. Questa spiegazione porta alla conclusione che lo yen si sarebbe apprezzato anche se la Banca del Giappone avesse attuato precedentemente un aumento della base monetaria.

Nell'ottobre 2010, a causa del deterioramento dell'economia, la Banca del Giappone adottò una forma di alleggerimento monetario, la politica di alleggerimento monetario completo (*CME Comprehensive Monetary Easing*) che durò fino all'aprile 2013. Gli elementi alla base di questa nuova politica non differivano molto dalle precedenti politiche non convenzionali, infatti vennero create riserve in eccesso e venne dichiarata la durata dell'impegno.

Tuttavia questa politica portò alcune innovazioni.

- Una di queste fu l'organizzazione degli schemi di acquisto delle risorse separatamente dagli acquisti convenzionali di titoli dalla Banca del Giappone. Di norma la Banca del Giappone acquistava titoli governativi di lungo termine per finanziare l'emissione di banconota, ma in quanto parte della politica di alleggerimento monetario completo, la Banca del Giappone acquistava questi titoli governativi come misura di una politica monetaria non convenzionale. La Banca Centrale pensò che creare un fondo speciale per scopi speciali avrebbe reso le politiche più affidabili nell'amministrazione di misure non convenzionali. Quindi la creazione di questo fondo speciale caratterizzò il massiccio acquisto di titoli governativi in quanto misura d'emergenza temporanea.
- Un'altra innovazione fu l'organizzazione di uno schema di supporto per la finanza aziendale. La Banca del Giappone aveva già iniziato l'acquisto di titoli aziendali nel maggio 2009. Nel dicembre 2008 con le "Operazioni di fornitura fondi speciali per facilitare la finanza aziendale", aveva già lanciato un'operazione di fornitura di fondi speciali a tasso fisso in modo da fornire prestiti di tre anni alle banche seguendo la politica dei tassi di breve periodo, con lo scopo di ridurre i tassi delle banche private e di espandere i prestiti bancari.

Una tematica di fondamentale importanza per la Banca del Giappone, già dal 2002, è stata l'adozione di un obiettivo di inflazione. Al termine della politica dell'alleggerimento quantitativo la Banca del Giappone portò a termine il suo impegno di politica monetaria, ma fu tuttavia costretta ad annunciare una più concreta idea di stabilità dei prezzi. Il consiglio di amministrazione decise di stabilire l'1% come desiderabile tasso medio di inflazione.

Nonostante i miglioramenti ottenuti con la politica monetaria non vi erano segnali di ripresa dei prezzi e quindi si decise di passare ad una forma d'azione più concreta. Nel febbraio 2012 venne stabilito dalla Banca del Giappone l'obiettivo della stabilità dei prezzi all'1%.

Nel dicembre dello stesso anno a seguito di una vittoria schiacciante nelle elezioni della Camera Bassa, dopo aver essersi annunciato a favore di una legge di revisione della legislatura della Banca del Giappone, il Primo Ministro Shinzō Abe, dalle fila del Partito Liberal Democratico, ha esercitato pressioni sulla banca centrale ad adottare un tasso di inflazione pari al 2%, mostrando il suo forte impegno in questa azione.

L'obiettivo del tasso di inflazione all'1% proposto dalla Banca del Giappone si basava su evidenze storiche, dato che l'inflazione in Giappone è sempre stata intorno all'1% durante il periodo del boom economico, e raramente è andata oltre il 2%, di norma parallelamente all'aumento dei costi di importazione.

Sebbene la banca centrale nutrisse queste preoccupazioni, nel gennaio 2013 adottò il tasso di inflazione al 2% come obiettivo da raggiungere, aggiungendo inoltre che la politica del governo Abe avrebbe avuto successo nel risollevare la crescita economica del Paese, ma che tuttavia il 2% di inflazione fosse un obiettivo troppo ambizioso.

Con il forte appoggio da parte del governo Abe, Haruhiko Kuroda divenne il nuovo governatore della Banca del Giappone nel marzo 2013, e nel primo incontro sulla politica monetaria dichiarò necessaria l'adozione di qualsiasi misura fosse necessaria, ponendo fine alla politica dell'alleggerimento monetario completo. Venne dato inizio ad una nuova forma di politica monetaria: l'alleggerimento monetario quantitativo e qualitativo (QQE *Quantitative and Qualitative Monetary Easing*). Questa nuova politica si diramava in tre parti:

- Il primo punto consisteva nell'impegno da parte della Banca del Giappone a raggiungere l'obiettivo del tasso di inflazione al 2% nell'arco dei due anni successivi.
- Il secondo punto prevedeva l'allargamento della base monetaria per poter raggiungere lo scopo, cercando di portarla a più del 50% del PIL entro la fine del 2014.
- Il terzo punto, in quanto misura qualitativa prevedeva l'acquisto di titoli di stato a lungo termine da parte della Banca del Giappone.

1.7 Dai governi democratici a Shinzō Abe

A seguito della riforma elettorale nel 1994 venne formandosi una struttura bipolare che vedeva fronteggiarsi due grandi coalizioni: quella guidata dal Partito Democratico e quella guidata dal Partito Liberal Democratico.

Tuttavia grazie a questa nuova struttura per la prima volta dopo circa cinquant'anni il Partito Liberal Democratico perse la sua egemonia, permettendo così la nascita di un governo democratico.

Il Partito Democratico prese il potere nel 2009 insieme ai partiti alleati della coalizione, avendo già il controllo della Camera Alta e ottenendo il 64% dei seggi della Camera Bassa²².

Sin da subito la preoccupazione maggiore del Partito Democratico era concentrata su tematiche di politica estera, nonostante le speranze e gli interessi dell'opinione pubblica vertessero maggiormente su questioni di natura interna.

Il primo governo fu guidato da Hatoyama Yukio, e sin dai primi giorni egli fu promotore di una serie di trattative con gli Stati Uniti concernenti le basi americane

²² Cfr. Kenji E. Kushida and Phillip Y. Lipsky, *Japan Under the DPJ: The Politics of Transition and Governance*, Stanford, CA.: Asia-Pacific Research Center, 2013, p. 3

presenti sul territorio di Okinawa. La politica di Hatoyama andava contro i precedenti accordi stipulati dal governo Liberal Democratico nel 1996 di ridurre la presenza di basi americane nella parte meridionale dell'isola di Okinawa, quella più popolata, e nel frattempo spostare l'aeronautica militare in una nuova base vicino la città di Futenma.

Tuttavia il governo non fu in grado di raggiungere una forma soddisfacente di accordo con gli Stati Uniti, e inoltre lo stesso Hatoyama fu costretto alle dimissioni nel 2010 dopo una sua pubblica dichiarazione di successo che non fu mai portata a compimento.

Il secondo governo fu guidato da Kan Naoto, già esponente di spicco nella precedente amministrazione Hatoyama in quanto Ministro delle Finanze, diventato Primo Ministro nel giugno 2010. Già pochi mesi dopo le elezioni Kan si ritrovò al centro dell'attenzione mediatica internazionale a seguito di un arresto dei membri di un peschereccio al largo delle isole Senkaku, già fonte di forti controversie con la Cina.

Il colpo di grazia all'amministrazione Kan viene dato dalla forte critica mossa dall'opinione pubblica a causa della tardata risposta al disastro del terremoto di magnitudo 9.0 e il successivo tsunami, che colpì la regione di Sendai, e che provocò la fusione del reattore della centrale nucleare di Fukushima nel marzo 2011.

Travolto da questi eventi Kan Naoto fu costretto anch'egli a rassegnare le dimissioni.

Il terzo governo fu guidato da Noda Yoshihiko, Primo Ministro dall'agosto 2011 al dicembre 2012. Il governo Noda fu l'ultimo della parentesi segnata dal Partito Democratico. Due fattori furono alla base del crollo del governo, il primo dato dall'impopolare proposta dell'aumento della tassa sui consumi da 5% a 8% compiuto in un periodo di austerità economica; il secondo fattore riguardò la controversia sulla partecipazione del Giappone al TPP (*Trans Pacific Partnership*), un trattato il cui scopo era la regolamentazione dei mercati alla quale hanno partecipato dodici paesi dell'area del Pacifico e asiatica, che andava contro gli interessi di alcuni settori economici "protetti", come ad esempio il settore agricolo, il quale ha un forte peso in termini elettorali.

Nel giugno 2012 venne ratificata la legge sull'aumento della tassa sui consumi grazie al supporto del Partito Liberal Democratico, a patto che venissero anticipate le elezioni.

1.8 Il secondo governo Abe e l'*Abenomics*

Nel contesto di un Giappone ancora in recessione a causa dello scoppio della bolla speculativa degli anni '90 e della crisi finanziaria globale del 2008 la seconda amministrazione di Shinzō Abe nella seconda metà del 2012 si trovò a fronteggiare un Paese che versava in condizioni difficoltose.

Era chiaro che il Giappone stesse affrontando numerose sfide: una persistente deflazione, una società che andava invecchiando in combinazione ad una decrescente forza lavoro, crescita potenziale in declino e un debito pubblico sempre in aumento resero chiara la necessità per un nuovo approccio²³.

È stato in questo scenario che il Primo Ministro Abe tra la fine del 2012 e la prima metà del 2013 presentò una nuova linea d'azione, con lo scopo di ravvivare l'economia giapponese, che si diramava in tre azioni politiche o "freccie": un forte alleggerimento monetario, una politica fiscale flessibile e delle riforme strutturali per facilitare la crescita potenziale.

Alla base di questa manovra economica vi era l'idea che si sarebbe potuta eliminare l'endemica deflazione giapponese innescando l'alleggerimento monetario, mentre gli stimoli fiscali avrebbero abbassato i tassi di interesse reali e stimolato gli investimenti, i consumi, e le esportazioni. Le riforme strutturali avrebbero incoraggiato la fiducia nel breve termine e assicurato una maggiore crescita sostenuta nel lungo termine²⁴.

Per poter mantenere le aspettative era necessario portare a compimento tutte le tre linee d'azione e ottenere il successo della nuova politica macroeconomica conosciuta con il nome di *Abenomics*.

²³ Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 2

²⁴ Cfr. *Ivi*, p. 3

1.8.1 La prima “freccia”: la politica monetaria

Nell'aprile 2013 la Banca del Giappone diede inizio alla nuova politica macroeconomica annunciando la politica monetaria dell'alleggerimento quantitativo e qualitativo (QQE *Quantitative and Qualitative Monetary Easing*) il cui scopo era il raggiungimento di un tasso di inflazione fisso al 2% nell'arco di un biennio.

A differenza delle politiche monetarie implementate negli anni precedenti, per poterla rendere effettiva, la Banca del Giappone decise che avrebbe perseguito il QQE per tutto il tempo necessario a raggiungere l'obiettivo di partenza, senza porre una scadenza, e inoltre fu chiaro sin da subito che per poter essere effettiva, questa nuova manovra sarebbe stata dipendente dalle azioni complementari degli stimoli fiscali e delle riforme strutturali.

La nuova politica monetaria avrebbe dovuto essere applicata ai prezzi e all'economia reale in quattro diversi modi:

- Il QQE avrebbe trattenuto i tassi reali di interesse di lungo termine, aumentato la domanda interna e stimolato la produzione;
- L'acquisto da parte della Banca del Giappone di grandi quantità di titoli di Stato dalle istituzioni finanziarie avrebbe portato a riequilibrare il *portfolio*, includendo una maggiore vendita di titoli di stato sia sul mercato interno sia internazionale;
- Una maggiore comunicazione e aumento dell'attuale inflazione avrebbe di conseguenza aumentato le aspettative di inflazione futura;
- Il momentaneo deprezzamento dello yen avrebbe aiutato l'aumento dell'inflazione e ridotto a sua volta il vuoto creatosi nella produzione²⁵.

²⁵ Cfr. Ivi, p. 4

1.8.2 La seconda “freccia”: la politica fiscale

Il governo si trovò a fronteggiare la delicata situazione di equilibrare azioni fiscali mirate senza comprimere eccessivamente la crescita, specialmente durante il periodo iniziale dello *Abenomics*. Fu necessario un piano chiaro e convincente per cercare di ridurre il debito pubblico.

Già a partire dagli anni '90 il debito pubblico netto continuò a salire da un 13% ad un 134% del PIL nel 2012, mentre l'ammontare del debito pubblico lordo corrispondeva al 240% del PIL, il più alto tra le economie sviluppate.

Tuttavia nonostante il tasso di debito pubblico sia così alto esso è sempre stato finanziato senza problemi dai grandi acquisti di titoli di stato da parte di investitori interni.

La riforma *Abenomics* propose l'uso di stimoli fiscali come primo passo economico nel breve periodo mentre prometteva i necessari aggiustamenti che sarebbero stati fatti nel lungo termine. Il ponte di collegamento sarebbe stato fornito da un piano fiscale di medio termine che sarebbe stato sufficientemente credibile nel mantenerne la fiducia degli investitori e ad evitare bruschi picchi nei rendimenti dei titoli di stato che avrebbero minacciato l'intera operazione²⁶.

Questo piano fiscale ovviamente sarebbe dovuto basarsi su una serie di misure volte a ridurre il deficit di debito pubblico e comprendere un aumento degli incentivi nel settore lavorativo e sugli investimenti. Allo stesso tempo avrebbe cercato di controllare la spesa, principalmente quella riguardante le condizioni di welfare sull'invecchiamento della popolazione, e contemporaneamente aumentare il reddito interno.

1.8.3 La terza “freccia”: riforme strutturali

Le riforme strutturali proposte dal nuovo governo Abe vengono considerate la chiave di volta dello *Abenomics*, il quale non potrebbe avere successo basandosi solo sulla politica monetaria e fiscale. Sin dai primi giorni dell'amministrazione Abe

²⁶ Cfr. *Ivi*, pp. 4-5

vi fu una concreta speranza nei confronti di queste riforme, difatti lo stesso Primo Ministro, dopo il "lancio" delle prime due "freccie" ha posto una forte enfasi sulle strategie di crescita, il tutto favorito dalla maggioranza stabile del Partito Liberal Democratico in entrambe le Camere dopo le elezioni che hanno segnato la caduta del Partito Democratico, portando la popolarità di Abe a livelli altissimi.

Le strategie di crescita, successivamente rivisitate nel 2014, stanno cominciando a creare un profilo ben delineato:

- Per poter compensare il declino della forza lavoro, la strategia mira ad aumentarla grazie alla partecipazione femminile, aumentare il numero di lavoratori anziani e l'assunzione di lavoratori stranieri;
- La partecipazione al TPP (*Trans-Pacific Partnership*) e altri accordi commerciali aiuterebbe il Giappone ad integrarsi rapidamente nei mercati asiatici in crescita, aumentare gli investimenti stranieri sia nell'importazione sia nell'esportazione, e incentivare la deregolamentazione del settore agricolo e di altri settori. Le cosiddette "zone economiche speciali" diventerebbero il "laboratorio" in cui testare questa rimozione del controllo governativo;
- Una più bassa imposta sui redditi di impresa e una migliorata gestione aziendale aiuterebbero ad abbassare gli alti risparmi aziendali;
- Una rinnovata serie di azioni politiche trasformerebbero lo stabile settore finanziario in un motore per la crescita.

1.9 Abenomics: sta funzionando?

La prima fase della politica promossa dal governo Abe in accordo con la Banca del Giappone è stata accolta in modo positivo dall'opinione pubblica, anche a livello internazionale.

La nuova politica monetaria ha portato un aumento concreto del tasso di inflazione molto oltre quanto immaginato. Questo ha permesso l'abbassamento dei reali tassi di interesse e aumentato i prezzi contribuendo a maggiori consumi, e investimenti. Nonostante la scelta del governo di aumentare la tassa sui consumi nell'aprile 2014 che ha causato un impatto negativo sulla crescita e fiducia da parte degli investitori, l'economia negli ultimi due anni sembra essere in condizioni migliori, anche se questo miglioramento è avvenuto lentamente, e vi sono prospettive positive per la crescita potenziale, sostenuta anche dall'aumento del volume di esportazioni.

Tuttavia rimane il dubbio sull'attuale sostenibilità di questi andamenti, che dipendono dalla capacità del governo di continuare a generare fiducia sia a livello nazionale sia internazionale.

Infatti il più grande rischio che il Giappone potrebbe trovarsi a fronteggiare viene dal contesto nazionale: la possibilità che il governo a causa di ostacoli politici possa ritrovarsi ad implementare una versione parziale dello *Abenomics*, mancando il raggiungimento di elementi fondamentali della politica fiscale e delle riforme strutturali, che possono condurre il Paese nuovamente nella trappola deflattiva e in una rinnovata mancanza di fiducia, che includerebbe l'incapacità del governo a risolvere i problemi legati all'enorme tasso di debito pubblico²⁷.

La politica dell'alleggerimento quantitativo e qualitativo in aggiunta ai diversi stimoli fiscali ebbe un immediato effetto sui mercati. Il deprezzamento dello yen e il mercato azionario spinsero la fiducia dei consumatori e la crescita molto sopra le aspettative potenziali durante il 2013. Ovviamente nel breve termine, l'obiettivo principale era comprendere se la ripresa sarebbe potuta diventare in grado di sostenersi da sola piuttosto che guidata da azioni di stimolo.

Per raggiungere questo obiettivo erano richiesti più alti salari minimi, un aumento negli investimenti e una maggiore ripresa delle esportazioni allo stesso modo dei progressi nel portfolio governativo equilibrandolo tra le istituzioni finanziarie²⁸.

La prima fase della nuova politica fiscale del governo Abe è stata incentrata principalmente sull'aspetto di stimoli piuttosto che di aggiustamenti veri e propri, con l'aumento della tassa sui consumi dal 5% al 8% nell'aprile 2014, il primo vero passo

²⁷ Cfr. *Ivi*, p. 8

²⁸ Cfr. *Ivi*, p. 29

per tentare di allentare il peso costituito dal debito pubblico. Il governo ha pianificato un ulteriore aumento della tassa al 10% previsto per l'ottobre 2015, che tuttavia è stato ritardato al 2017, anche a causa della risposta debole all'aumento del 2014. Di conseguenza risulta evidente che il Giappone deve ancora trovare una vera e propria strada sulla formulazione di un concreto piano di medio termine.

Inoltre un più ambizioso e meglio definito programma di riforme strutturali sarà necessario per assicurare una crescita più significativa e sostenuta. In particolare modo la necessità per una più decisa riforma del mercato del lavoro permetterebbe il miglioramento di molti aspetti delle condizioni economiche²⁹.

²⁹ Cfr. *Ivi*, p. 6

Capitolo II

2.1 Il modello di *welfare* giapponese

Sebbene a seguito della Seconda guerra mondiale molti giapponesi si affidavano a risparmi personali o sul supporto dei familiari, sia il governo che compagnie private avevano già da tempo provveduto per l'assistenza di malati, disabili e per le persone anziane.

Agli inizi degli anni '20, il governo aveva cominciato a promuovere una serie di programmi per il *welfare*, basandosi principalmente sul modello europeo, nel fornire assistenza medica e supporto finanziario. In quest'ottica le spese governative subirono un aumento dal 6% del PIL nei primi anni '70, al 18% nel 1989³⁰.

Tutte le forme di servizi per la salute sono forniti dal governo sia a livello nazionale che locale. Il pagamento dei servizi avviene tramite un sistema di assicurazione medica i cui costi sono decisi da una commissione governativa. A partire dal 1973 tutte le persone anziane sono state coperte da un'assicurazione promossa dal governo, e i pazienti sono liberi di scegliere i luoghi e i medici per la cura.

Nel 1965 le spese governative per le assicurazioni sanitarie nazionali ammontavano a circa un trilione di yen per raggiungere la cifra di circa 20 trilioni di yen nel 1985. Tuttavia un problema di questo sistema, già di per se parecchio costoso, era una cattiva distribuzione del personale medico che si concentrava principalmente nelle città piuttosto che nelle zone rurali³¹.

Alla metà degli anni '70 le assicurazioni mediche, l'assistenza per gli anziani e le spese pubbliche per la salute costituivano circa il 60% dei costi per il *welfare*, mentre negli anni '80 solo il mantenimento del sistema pensionistico corrispondeva al 50%

³⁰ Cfr. Ronald E. Dolan and Robert L. Worden, *Japan: A Country Study*, 1994, Washington: GPO for the Library of Congress, p. 123

³¹ Cfr. *Ivi*, p. 124

dei costi di *welfare*, ovviamente a causa del miglioramento delle condizioni di vita e conseguente allungamento della durata della stessa.

Verso la fine degli anni '80 iniziarono ad effettuarsi dei cambiamenti nel sistema con tre diversi livelli di assistenza governativa distinti per ogni area geografica. Inoltre sia a livello politico che amministrativo si riconobbe l'esigenza di unificare i vari sistemi di assicurazioni e un metodo per contenere i costi.

La principale riforma nel sistema pubblico pensionistico è avvenuta nel 1986, quando si sono unificati diversi piani in un unico piano di assicurazione pensionistica per i lavoratori. Un altro aspetto di questa riforma è stato quello di ridurre i benefici e contenere gli aumenti dei contributi da parte dei lavoratori. Inoltre la riforma ha anche stabilito il diritto per le donne casalinghe di usufruire dei benefici pensionistici per loro conto e non solo in quanto dipendenti da un coniuge lavoratore.

Chiunque avesse un'età compresa tra i 20 e i 60 anni era a tutti gli effetti membro di questo piano di riforma del sistema pensionistico³².

Durante gli anni '90 lo scenario politico giapponese cambiò grazie alla nuova riforma elettorale che permise l'emergere di nuove realtà politiche. Grazie a questo cambiamento le politiche di *welfare* andarono modificandosi specialmente a causa di tre fattori:

- Il primo, appunto, prevedeva l'aumento nel numero di nuovi parlamentari che non erano appartenenti al partito egemone Liberal Democratico e che trovarono una loro affermazione;
- Il secondo si è manifestato grazie alla presenza di nuove realtà partitiche, che apriva verso nuove frontiere legislative in termine di politiche di *welfare*;

³² Cfr. Ivi, pp. 125 - 127

- Il terzo, riguardava l'emergere delle grandi coalizioni, che basandosi sul modello europeo, permetteva il funzionamento di un sistema di riscossione delle tasse più semplice.

Certamente le riforme attuate in questo periodo andarono ad alterare il precedente sistema di *welfare* giapponese. Tutti i programmi introdotti negli anni '90 avevano un unico fattore comune, ovvero per la prima volta, ci si concentrava sui bisogni dei lavoratori percettori di reddito e sulle loro famiglie.

Nonostante i continui problemi fiscali, dovuti allo scoppio della bolla speculativa, vi furono meno tagli alle spese di *welfare* negli anni '90 piuttosto che durante gli anni '80. Al contrario, il sistema andò espandendosi in quegli anni, con nuovi programmi sociali che includevano l'assistenza all'infanzia con l'introduzione di benefici economici (dato che prima non erano retribuiti), un nuovo piano della durata di dieci anni per combattere il basso tasso di fertilità (il cosiddetto "*Angel Plan*"), benefici per la reintroduzione nel mercato del lavoro per i lavoratori anziani, e un sistema di assicurazione di lungo termine³³.

In Giappone le compagnie, come si è detto precedentemente, sono responsabili nel fornire ai propri impiegati le varie tipologie di sistemi assicurativi, includendo assicurazioni sanitarie, assicurazioni pensionistiche, assicurazioni di impiego, e assicurazioni sui risarcimenti dei danni subiti a lavoro. Di norma il datore di lavoro copre tutti i costi relativi a quest'ultima tipologia di assicurazione, ma tutte le altre tipologie prevedono che le spese siano condivise in maniera equa sia dal datore di lavoro che dall'impiegato.

Un'importante tassello nel mosaico del sistema di *welfare* e tutela dei lavoratori è costituito dalla Legge per il Salario Minimo, introdotta nel 1947, anche se venne applicata a partire dal 1959, il cui scopo era quello di proteggere i lavoratori con un basso salario. Il livello minimo veniva stabilito da Consigli Speciali costituiti da membri del governo, lavoratori, e rappresentanti degli impiegati.

In questo senso fino alla metà degli anni '80 vi erano quattro principali federazioni di lavoratori:

³³ Margarita Estevéz-Abe, *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, 2008, Cambridge University Press, p. 224 - 225

- Il Consiglio Generale dei Sindacati del Giappone (*General Council of Trade Unions of Japan*), *Nihon Rōdō Kumiai Sōhyōgikai*, conosciuto come *Sōhyō*, che rappresentava una grande porzione di impiegati nel settore pubblico;
- La Confederazione Giapponese del Lavoro (*Japan Confederation of Labor*), *Zen Nihon Rōdō Sōdōmei* conosciuto come *Dōmei*;
- La Federazione dei Sindacati Indipendenti (*Federation of Independent Labor Unions*), conosciuto con il nome di *Churitsu Roren*;
- La Federazione Nazionale delle Organizzazioni Industriali (*National Federation of Industrial Organizations*), conosciuta come *Shinsanbetsu*.

Nel 1987 il *Dōmei* e il *Churitsu Roren* furono sciolti e amalgamati in una nuova struttura di sindacato: la Federazione Nazionale dei Sindacati del Settore Privato (*National Federation of Private Sector Unions*), il cui nome era abbreviato in *Rengō*, al quale nel 1990 si unì lo stesso *Sōhyō* formando così una nuova entità sindacale lo *Shin Rengō*.

La partecipazione dei lavoratori a queste organizzazioni sindacali era il 35,4% nel 1970, percentuale che andò sempre più diminuendo nel corso degli anni '80.

Il motivo alla base di questo declino nella partecipazione era dovuto a numerosi fattori, ma principalmente la causa fu dettata dalla riorganizzazione dell'industria giapponese dalla precedente forma di industria pesante. Infatti negli anni '80 molte persone che iniziarono a partecipare alla forza lavoro del Paese venivano assunti in più piccole compagnie del settore terziario, nel quale vi era una generale inclinazione a non partecipare alle organizzazioni sindacali.

Le relazioni tra le organizzazioni lavorative e le compagnie sono usualmente molto strette tra loro. Sia i lavoratori d'azienda che non, delle maggiori compagnie, partecipano in modo automatico alle unioni sindacali. Tuttavia i lavoratori temporanei

vengono esclusi da questo meccanismo automatico, e lo staff manageriale spesso è costituito da precedenti membri delle unioni sindacali³⁴.

2.2 Il mercato del lavoro in Giappone

A partire dalla seconda metà del XX secolo il mercato del lavoro giapponese è sempre stato caratterizzato da un sistema di impiego a vita, all'interno del quale i datori di lavoro si trattenevano dal licenziare i lavoratori, i quali in maniera implicita si impegnavano a non cambiare lavoro fino all'età del pensionamento.

Questo sistema di impiego a vita ha portato grandi benefici al Giappone, specialmente durante gli anni della grande crescita economica.

La forza lavoro in Giappone è andata aumentando di poco più di un solo punto percentuale durante gli anni '70 - '80. Nel 1991 corrispondeva al 62.4% del totale della popolazione, e la partecipazione ovviamente differiva in termini di età, sesso, e come in altri Paesi industrializzati nella distribuzione tra i settori primario, secondario e terziario.

Tra gli anni '70 e '80 oltre il 95% degli uomini in età compresa tra i 25 e 54 anni erano parte della forza lavoro, ma questa percentuale diminuiva notevolmente superati i 55 anni, ovvero l'età a cui si poteva ottenere la pensione (durante gli anni '90 l'età pensionabile è stata aumentata a 60 anni per gli uomini).

Le donne partecipavano attivamente nel mercato del lavoro principalmente in giovane età (intorno i 20 anni), e in età compresa tra i 35 e i 44 anni.

Il tasso di disoccupazione è stato relativamente basso (2,2% nel 1992 ad esempio) se comparato ad altri Paesi industrializzati³⁵.

Nell'immaginario collettivo occidentale la figura del "*salaryman*" giapponese ha sempre creato un'idea di assoluta dedizione al lavoro. Una dedizione sempre premiata dai datori di lavoro, che in Giappone si sentono personalmente responsabili del benessere dell'impiegato e della sua famiglia, e ad essere riluttanti nei confronti del licenziamento.

³⁴ Cfr. Ronald E. Dolan and Robert L. Worden, *Japan: A Country Study*, 1994, Washington: GPO for the Library of Congress, pp. 224 - 225

³⁵ Cfr. Ivi, p. 219

Persino durante gli anni successivi alla crisi finanziaria globale del 2008 e il conseguente impatto che ha subito il Giappone, il tasso di disoccupazione era appena il 5%, paragonato alla media dell'8% degli altri Paesi aderenti all' OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico).

Tuttavia nonostante questo vantaggio, il sistema giapponese di impiego a vita è risultato essere limitato nella mobilità dei lavoratori e ha portato un danno all'organizzazione economica del Paese. Le aziende hanno tentato di ovviare a questa situazione di mancanza di flessibilità cercando di ampliare l'impiego di lavoratori "non regolari" (ad esempio lavoratori part-time).

Conseguentemente è possibile notare come in Giappone andò creandosi una struttura su due livelli del mercato del lavoro:

- Un primo livello con un sistema tradizionale di impiego a vita, definito "regolare", il quale dovette fronteggiare un andamento negativo durante gli anni '90 fino allo scoppio della bolla speculativa e il conseguente "Decennio perduto";
- Di conseguenza a causa della prolungata recessione, venne creandosi un secondo livello, dove è stato più semplice per le aziende impiegare risorse alternative "non regolari"³⁶, come lavoratori part – time.

La percentuale di impiegati "non regolari" è aumentata in modo drammatico nell'ultimo ventennio. Sebbene prima dello scoppio della bolla speculativa il tasso corrispondeva a circa il 20% del totale della forza lavoro, successivamente ha raggiunto un picco del 35%. Questa realtà "duale" del mercato del lavoro giapponese ha portato ad un effetto negativo sulla produttività lavorativa e sulla crescita potenziale, poiché questa categoria di lavoratori tende ad essere meno motivata e meno preparata rispetto a quella "regolare"³⁷.

³⁶ Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 107

³⁷ Cfr. Ivi, p. 111

Un altro fattore che caratterizza il declino del settore lavorativo in Giappone è la condizione di invecchiamento della popolazione. A causa di ciò il Paese sta vivendo una fortissima diminuzione nella partecipazione della forza lavoro se comparata ad altre economie mondiali. Basandosi su alcune proiezioni sull'andamento demografico, che mostrano come la popolazione in età lavorativa è diminuita dal suo picco raggiunto nel 1995 di 87 milioni, raggiungerà circa i 55 milioni entro il 2050³⁸.

Si è cercato di intervenire per poter arginare questo declino tentando di implementare alcune riforme con lo scopo sia di incrementare il tasso di forza lavoro e produttività.

In questa direzione si è cercato di attuare misure per aumentare la partecipazione femminile, lavoratori stranieri, e lavoratori anziani, oltre che riformare le tipologie contrattuali per cercare di arginare il dualismo della realtà lavorativa giapponese.

Le donne giapponesi che partecipavano alla forza lavoro nel 1987 erano circa 24.3 milioni (il 40% della forza lavoro totale), e hanno rappresentato il 59% dell'aumento del tasso di occupazione dal 1975 al 1987. Il tasso di partecipazione femminile è aumentato dal 45.7% nel 1975 per raggiungere il 50% nel 2000.

Questo aumento rifletteva sia fattori di domanda che di offerta del settore. Infatti molti settori lavorativi (ad esempio bancario e assicurativo) crebbero molto anche grazie all'impiego di donne in qualità di lavoratrici part – time³⁹.

Tradizionalmente il Giappone ha sempre avuto delle leggi particolarmente restrittive riguarda l'impiego di lavoratori stranieri, sebbene alcune eccezioni siano state fatte per determinate categorie lavorative (ad esempio manager, ricercatori, insegnanti di lingue straniere etc.) dove erano richieste determinate capacità di cui mancavano i giapponesi.

Il problema dei lavoratori stranieri è perdurato durante gli anni '90, e nonostante l'andamento dei tassi di disoccupazione, l'importazione di forza lavoro viene vista come una possibile soluzione per alcuni settori "inerti"⁴⁰.

Con riguardo al tasso di disoccupazione tuttavia esso è rimasto relativamente basso in Giappone, se comparato alle altre economie avanzate. Persino durante gli anni della crisi finanziaria globale esso è aumentato solo di un punto percentuale, a

³⁸ Cfr. Ivi, p. 108

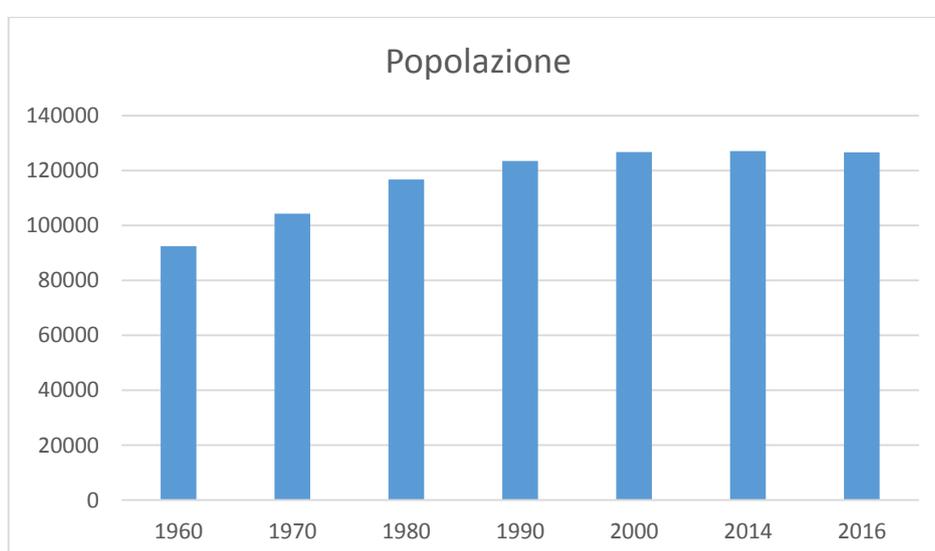
³⁹ Cfr. Ronald E. Dolan and Robert L. Worden, *Japan: A Country Study*, 1994, Washington: GPO for the Library of Congress, p. 221

⁴⁰ Cfr. Ivi, pp. 221 - 222

differenza di altri Paesi che hanno registrato aumenti del tasso di disoccupazione di circa il 5% come gli Stati Uniti, o il 2% del Regno Unito.

Tuttavia nonostante queste condizioni il Giappone soffre di una mancanza di coordinazione di competenze nei diversi settori, i quali necessitano speciali interventi. Difatti in alcuni settori quali i servizi, trasporti, informazione e comunicazione, difesa, agricoltura e pesca, vi è un più alto tasso di assunzioni se paragonati alla corrispondente quota di disoccupati⁴¹.

2.3 La struttura demografica giapponese



Fonte: elaborazione dati "Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistic Bureau"

Attualmente la popolazione giapponese secondo l'ultimo censimento di luglio 2016 ammonta a 126,702,133 milioni di abitanti, all'undicesimo posto nel ranking internazionale⁴².

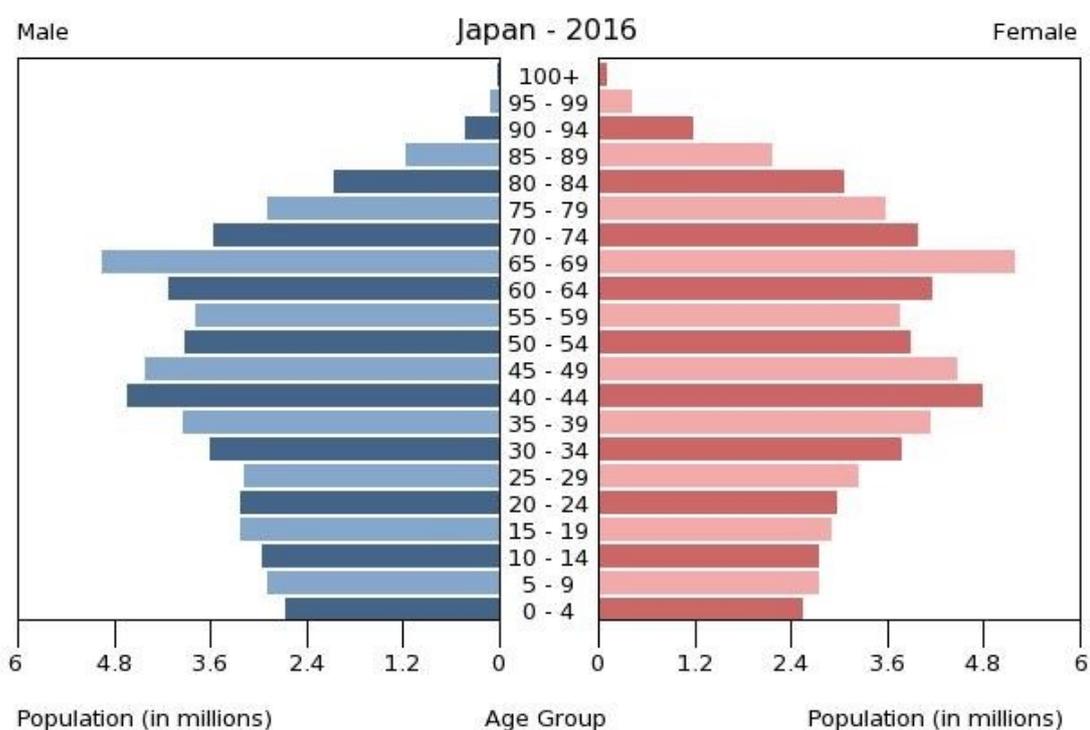
Tuttavia il Paese negli ultimi anni ha cominciato a soffrire di un calo della popolazione a causa di numerosi fattori, fra i quali principalmente vi è un forte declino

⁴¹ Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 109

⁴² <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html> (visitato 17/11/2016)

nel tasso di natalità, un tasso di immigrazione relativamente basso e il miglioramento delle condizioni di vita che ha portato ad un forte aumento delle prospettive di vita della popolazione.

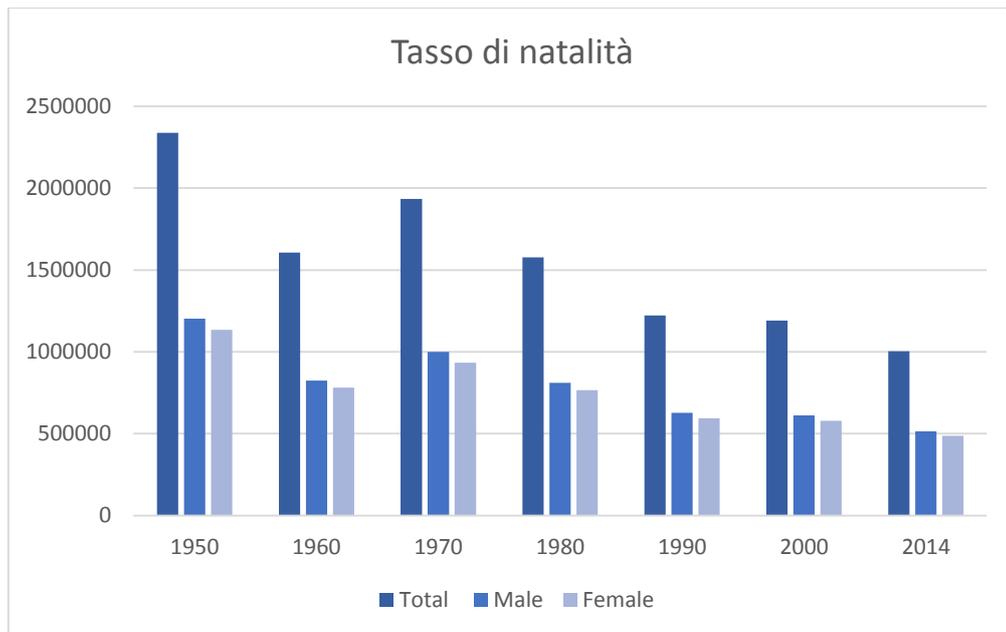
Attualmente il Giappone è il Paese più vecchio con un'aspettativa di vita media di 79 anni per gli uomini e di 85 anni per le donne. Le stime effettuate dal governo mostrano che il tasso di persone dai 65 anni in su corrisponde al 21% del totale della popolazione, superando il precedente record detenuto dall'Italia. Circa 3,8 milioni di persone anziane vivono da sole in questo momento, e secondo le stime nei prossimi 35 anni diventeranno 6,3 milioni⁴³.



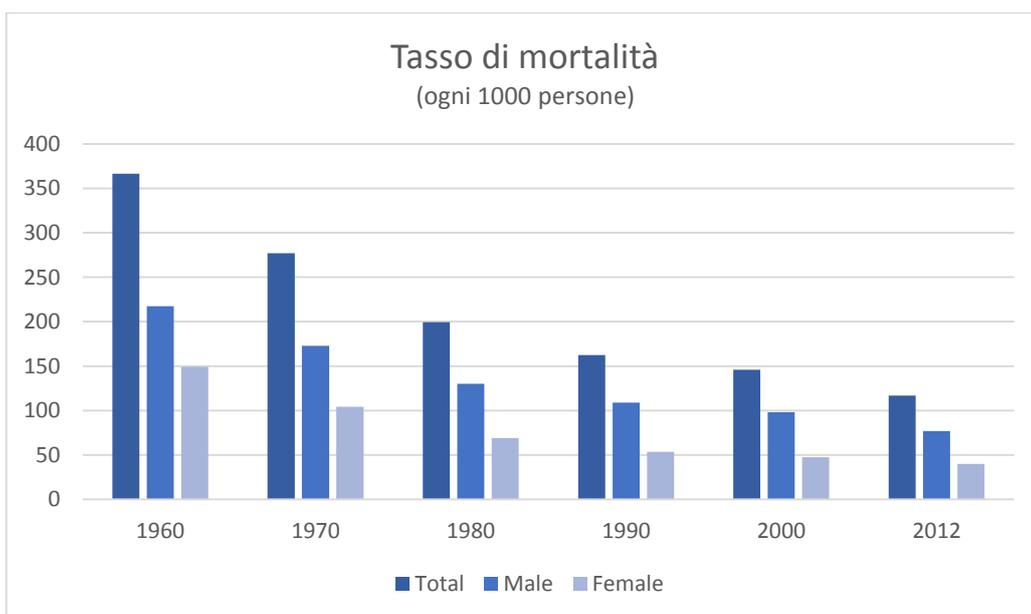
Fonte: Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>

A partire dagli anni '60 del XX secolo si sono registrati due fenomeni concomitanti che hanno contribuito al fenomeno dell'invecchiamento della popolazione giapponese: una diminuzione del tasso di natalità e una diminuzione del tasso di mortalità.

⁴³ <https://www.theguardian.com/world/2007/apr/17/japan.justinmccurry> (visitato 17/11/2016)



Fonte: elaborazione dati "The World Bank"



Fonte: elaborazione dati "The World Bank"

Secondo le previsioni questo indicatori non potranno che diminuire ancora, al punto che nel 2060 le persone con un'età superiore ai 65 anni costituiranno il 40% della popolazione totale, con un aumento dell'aspettativa di vita media fino ai 90 anni per le donne e 84 anni per gli uomini. Questo andrà a costituire un problema e un

peso per la popolazione attiva nel supportare la sicurezza sociale del paese e il sistema di tassazione nazionale⁴⁴.

Un altro fattore che va ad incidere sulle previsioni di diminuzione della popolazione giapponese è il tasso di immigrazione e quello degli stranieri residenti nel Paese.

È sicuramente vero che la società giapponese è alquanto riluttante nell'accettare, in quanto membri, coloro che non sono etnicamente giapponesi. Nel 1991 vi erano 1,2 milioni di residenti stranieri, meno dell'1% della popolazione totale, di cui circa il 57% erano coreani, e circa il 14% cinesi. La maggior parte di costoro erano discendenti di coloro che furono deportati in Giappone durante l'occupazione di Taiwan (1895 – 1945) e Corea (1905 – 1945) per lavorare nelle miniere di carbone come lavoratori non qualificati.

Poiché l'ottenimento della cittadinanza giapponese era basata sulla nazionalità dei genitori piuttosto che dal luogo di nascita, le generazioni successive non erano automaticamente riconosciute quali cittadini giapponesi, e sono state costrette a essere naturalizzate per ottenere la cittadinanza, nonostante fossero nate in Giappone e parlassero solo la lingua locale, come fu nel caso di molti cittadini coreani.

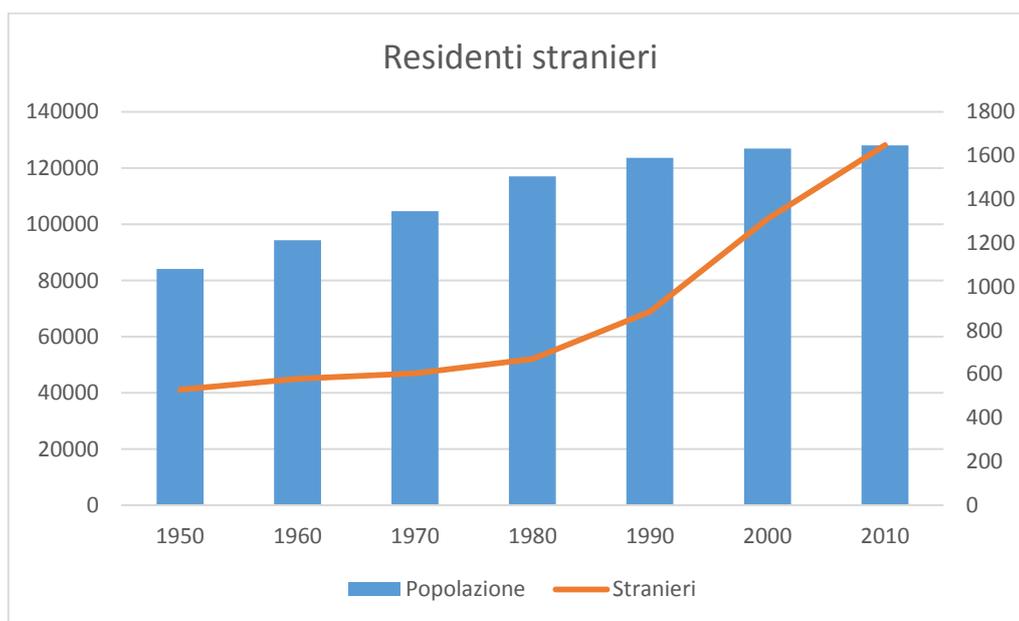
Prima della fine degli anni '80, le persone che richiedevano la naturalizzazione dovevano avere una versione del proprio nome in lingua giapponese, e nonostante ottenessero la cittadinanza hanno continuato a subire discriminazioni in settori quali l'educazione, l'impiego e il matrimonio. Di conseguenza, quei pochi che sceglievano la naturalizzazione hanno dovuto fronteggiare restrizioni legali come se fossero stranieri, in ugual misura di numerosi pregiudizi sociali.

Invece a tutti i "non giapponesi" veniva richiesto dalla legge di registrarsi e portare con sé un documento di identità.

Un caso interessante a supporto di questo senso di discriminazione avvenne nei primi anni '80 con la formazione di un movimento di "disobbedienza civile", il quale incoraggiava il rifiuto della registrazione delle impronte digitali da eseguirsi ogni 5

⁴⁴ <https://www.theguardian.com/world/2012/jan/30/japan-population-shrink-third> (visitato 17/11/2016)

anni. Il movimento nasceva poiché riteneva discriminatoria questa azione del governo, in quanto in Giappone la registrazione delle impronte digitali veniva eseguita solamente per i criminali⁴⁵.



Fonte: elaborazione dati "Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistic Bureau"

2.4 La condizione femminile e il mercato del lavoro

Le diversità di genere sono sempre state un principio alla base della stratificazione sociale nella storia giapponese, ma le elaborazioni culturali dietro queste differenziazioni sono cambiate nel tempo e tra le diverse classi sociali. Nel XII secolo ad esempio le donne potevano ereditare proprietà a loro nome e avere la facoltà di gestirle. Successivamente durante il governo feudale lo status della donna è andato declinando.

Con la prima fase dell'industrializzazione del Paese le giovani donne partecipavano al lavoro in fabbrica sottomesse a condizioni lavorative non salutari senza poter ottenere autonomia personale.

⁴⁵ Cfr. Ronald E. Dolan and Robert L. Worden, *Japan: A Country Study*, 1994, Washington: GPO for the Library of Congress

Tra gli anni '30 e '40 del XX secolo il governo ha incoraggiato la formazione di associazioni femminili, promuovendo la fertilità e ponendo particolare attenzione alla maternità in quanto dovere patriottico dell'impero giapponese.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale la posizione della donna è stata ridefinita dalle autorità d'occupazione, le quali hanno incluso una clausola per eguali diritti delle donne nella Costituzione del 1947, oltre a rivisitare il Codice Civile del 1948.

I diritti individuali hanno avuto la precedenza in confronto alle obbligazioni verso la famiglia. Alle donne, adesso, come gli uomini era garantito il diritto di scegliere il consorte e la propria occupazione, poter ereditare e possedere proprietà a loro nome, proporre il divorzio, e poter ottenere la custodia dei figli. Inoltre alle donne è stato concesso il diritto di voto nel 1946.

Altre riforme avvenute nel dopo guerra garantivano l'apertura di istituzioni per l'educazione femminile e che le donne ricevessero eguali retribuzioni in proporzione al lavoro svolto.

Nel 1986 venne istituita la Legge per le pari opportunità di impiego.

Tuttavia disuguaglianze di genere, sono continuate a rimanere nella vita familiare, e sul luogo di lavoro, così come nei valori popolari, di cui è stata massima espressione la proverbiale frase: "buona moglie, madre saggia".

Durante il corso del XX secolo le opportunità educative per le donne sono migliorate. Nel 1989 il 37% delle donne che partecipavano al mercato del lavoro avevano ricevuto un'educazione superiore a quella della scuola secondaria, comparato al 43% degli uomini, ma la maggior parte di queste avevano ricevuto questa educazione presso scuole professionali piuttosto che nelle università.

Agli inizi degli anni '90 avvennero due grandi cambiamenti nella partecipazione femminile al mercato lavorativo femminile:

- Il primo è stato l'allontanamento da un impiego dipendente all'ambiente familiare. Le donne di famiglie di mercanti o artigiani hanno sempre lavorato, ma con questa condizione di auto-impiego che veniva meno, incominciò a

profilarsi una separazione tra la casa e il luogo di lavoro. Questa nuova condizione portò nuove problematiche riguardanti la cura dei bambini, la cura degli anziani, e le responsabilità domestiche;

- Il secondo cambiamento è stato l'aumento della partecipazioni di donne sposate alla forza lavoro. Già negli anni '50 la maggior parte delle donne impiegate erano giovani e nubili. Nel 1987 circa il 66% delle donne impiegate era sposata, e solo il 23% erano nubili.

Non era inusuale che le donne abbandonassero il lavoro dopo il matrimonio, e ritornavano a impiegarsi dopo che i figli cominciavano il percorso scolastico. Tuttavia continuavano ad avere la totale responsabilità delle faccende domestiche e spesso giustificano il loro essere impiegate come un'estensione di queste responsabilità per la cura della famiglia.

Nonostante il supporto legale per l'uguaglianza delle condizioni lavorative, vi era il pensiero che il lavoro "maschile" richiedesse più ore lavorative e una maggiore dedizione. Poiché le donne guadagnavano in media solo il 60% rispetto ai salari percepiti dagli uomini, molte non ritenevano vantaggioso impiegarsi a tempo pieno, dato che così facendo non sarebbe rimasto nessuno a prendersi cura della casa e dei bambini.

Dagli anni '90 lo status delle donne partecipanti alla forza lavoro andava cambiando, specialmente a causa delle condizioni demografiche, quali l'invecchiamento della popolazione. Una più lunga aspettativa di vita, famiglie più piccole con poche nascite, e minori cure ricevute in età avanzata dai propri figli spinsero le donne a partecipare maggiormente al mercato lavorativo⁴⁶.

⁴⁶ Cfr. *Ivi*, pp. 118 - 121

2.5 Riforme strutturali del mercato del lavoro

Come già esaminato, il mercato del lavoro in Giappone ha subito drammatici cambiamenti nel corso dell'ultimo ventennio, compresa l'erosione del tradizionale sistema di impiego a vita e l'emergere di un sistema duale nel quale più di un terzo dei lavoratori esegue lavori "non regolari" sotto condizioni contrattuali part – time. Questa eccessiva dualità ha minacciato la produttività, contribuendo ad abbassare la crescita potenziale di medio-lungo periodo. Inoltre il Giappone sta subendo la più forte riduzione della forza lavoro tra le economie avanzate a causa dell'invecchiamento della sua popolazione trascinando verso il basso la crescita⁴⁷.

Per cercare di migliorare le basi per incrementare la forza lavoro e la produttività e la crescita potenziale, vi sono alcune opzioni per il mercato del lavoro che dovrebbero essere implementate in quanto strategie di crescita: la terza freccia dello *Abe-nomics*.

2.5.1 Incrementare la partecipazione femminile

Qualunque strategia mirata a incrementare la forza lavoro giapponese deve necessariamente includere delle misure volte ad aumentare la partecipazione femminile.

Aumentando il tasso di partecipazione femminile ai livelli dei Paesi aderenti al G7 (escludendo ovviamente il Giappone e l'Italia), il PIL pro capite sarebbe permanentemente più alto di circa 4 punti percentuale rispetto alle stime.

Precedenti studi hanno riscontrato che la partecipazione femminile è positivamente associata con un più neutrale sistema di tassazione, sussidi per la cura dei figli, e periodo di maternità retribuito; e in accordo con le statistiche dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), il Giappone concede pochi di questi benefici⁴⁸.

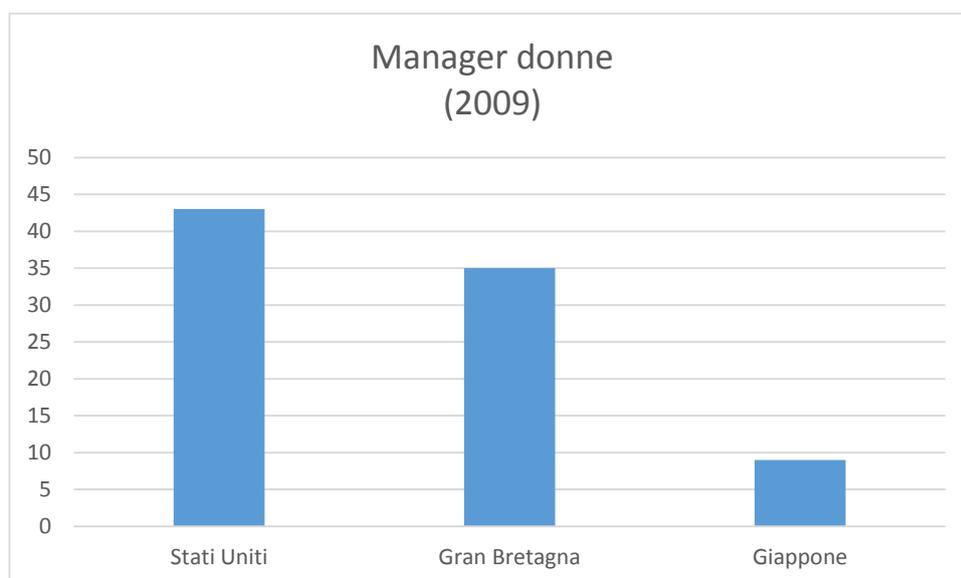
⁴⁷ Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 123

⁴⁸ Cfr. Chad Steinberg and Masato Nakane, *Can Women Save Japan?*, IMF Working Paper Asia and Pacific Department, 2012, International Monetary Fund, p. 5

Vi sono fondamentalmente tre grandi ostacoli nella realizzazione di politiche per la partecipazione femminile:

- La prima è legata a politiche di impiego e promozione, le quali tendono a relegare le donne in posizioni di supporto, con pochi investimenti per il capitale umano quali esse possono rappresentare.

Questa condizione si riflette nel basso numero di donne che rivestono ruoli da manager in Giappone, se comparato con quello di altre economie avanzate.



Fonte: elaborazione dati "Can Women Save Japan?", Chad Steinberg and Masato Nakane, IMF Working Paper

Sarebbe necessario incoraggiare un modello di politiche maggiormente egualitarie ad esempio stabilendo un numero minimo di donne che rivestano cariche rilevanti all'interno di consigli di amministrazione⁴⁹.

- Il secondo ostacolo è correlato al bilanciamento delle responsabilità familiari con il lavoro. In realtà la partecipazione femminile in Giappone è simile a

⁴⁹ Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 112

quella di altre economie avanzate, tuttavia questo tasso vale solo per le donne tra i 20 e i 25 anni di età. Dopo quest'età il tasso di partecipazione crolla, mostrando come nella fase successiva i 25 anni circa, il 60% delle donne giapponese abbandona il lavoro dopo la prima gravidanza⁵⁰.

Questo ovviamente riflette un sistema debole per il supporto delle madri lavoratrici.

Dovrebbero essere implementate delle regolamentazioni che includano l'estensione della durata del periodo di maternità, incoraggiare un sistema in cui anche gli uomini prendano un periodo di distacco dal lavoro per la crescita dei figli, e aumentare la disponibilità della cura dei figli (un tasso pari al 3% se comparato al 70% della Svezia)⁵¹.

- Il terzo ostacolo è rappresentato dal sistema di tassazione il quale scoraggia le donne alla partecipazione lavorativa. In Giappone il capofamiglia può ottenere un'esenzione fiscale fintantoché la coniuge non abbia un reddito superiore a 1,03 milioni di yen. Questo sistema fiscale è conosciuto come "barriera all'impiego full time femminile", poiché le donne tendono a preferire un impiego part time piuttosto che non ottenere queste agevolazioni fiscali. L'eliminazione di questo sistema incoraggerebbe sempre più donne sposate a ricercare impieghi a tempo pieno⁵².

Nell'ottica del nuovo governo, dal 2012, per poter permettere il ritorno sul posto di lavoro delle donne dopo la gravidanza, sono stati istituiti 0,4 milioni di strutture per la cura dei bambini, e altre 0.3 milioni di strutture per la cura dei bambini dopo l'orario scolastico. Queste misure hanno permesso un aumento del 3,9% nell'impiego femminile già a dall'ultimo periodo del 2012⁵³

⁵⁰ Cfr. Ivi, p. 113

⁵¹ Cfr. Chad Steinberg and Masato Nakane, *Can Women Save Japan?*, IMF Working Paper Asia and Pacific Department, 2012, International Monetary Fund, p. 21

⁵² Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 114

⁵³ OECD, *OECD Economic Surveys: Japan 2015*, 2015, OECD Publishing, p. 20

2.5.2 Alleggerimento dei requisiti per l'immigrazione

Una riforma complementare, e altrettanto importante, è quella di alzare il livello nel numero di lavoratori stranieri residenti in Giappone.

Nel 2013 il governo Abe ha adottato un sistema per cercare di attirare lavoratori altamente specializzati. Questo intervento sui criteri di eleggibilità potrebbe superare la diminuzioni di impiego in settori come quello delle costruzioni, cura dei bambini, e cura di lungo termine per gli anziani. Lo scopo è quello di aumentare il tasso di lavoratori nati in Giappone ma di origine straniera, che attualmente corrispondono a circa 1,7% del totale della forza lavoro⁵⁴.

Per poter attirare e formare lavoratori altamente specializzati sono stati modificati gli *standard* per il periodo di permesso di soggiorno, infatti da un precedente massimo di tre anni, sono stati aggiunti altri due anni⁵⁵.

Un settore specifico che potrebbe risentire positivamente da una maggiore partecipazione di lavoratori stranieri è quello per la cura di medio e lungo periodo per gli anziani. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha stimato che nel 2008 le spese relative a questo settore corrispondevano a circa l'1,5% del PIL dei propri Stati membri, arrivando a raggiungere in Giappone circa il 4% entro il 2050. Dato che questo è un settore ad alta densità, la domanda di lavoro crescerà rapidamente in proporzione con le diverse tipologie di servizi offerti nel settore⁵⁶.

2.5.3 Incrementare la partecipazione di lavoratori anziani

A causa del declino della partecipazione nella forza lavoro dovuto all'invecchiamento della popolazione, bisognerebbe promuovere la partecipazione di lavoratori più anziani, attuando delle misure volte ad aumentare gli *standard* dell'età pensionabile, attualmente posta a 65 anni.

⁵⁴Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 98

⁵⁵ OECD, *OECD Economic Surveys: Japan 2015*, 2015, OECD Publishing, p. 20

⁵⁶Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 99

Sebbene questo livello sia il più alto dei Paesi aderenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), sarebbe accettabile data la lunga longevità della popolazione giapponese.

Nel nuovo scenario politico è stata promossa una legge che incoraggia le aziende ad assumere nuovamente lavoratori in grado di essere produttivi tra i 60 e i 64 anni di età con contratti non regolari, la quale ha aiutato ad innalzare il tasso di impiego per i lavoratori in questa fascia d'età dal 53% del 2006 al 57% nel 2010.

Aumentare la partecipazione di lavoratori sopra i 60 anni di età non solo comporterebbe un tasso di impiego più alto nel Paese, ma comporterebbe una riduzione dei costi sul sistema pensionistico (che verrà trattato nel dettaglio successivamente). Tuttavia l'aumento del tasso di impiego per lavoratori anziani porterebbe ad un problema sulla partecipazione al mercato del lavoro per i giovani appena laureati con forme contrattuali regolari, proprio poiché verrebbe alzata l'età pensionabile. Di conseguenza per poter far funzionare questo nuovo sistema bisogna che di sinergia vengano implementate delle riforme per cambiare il tipico sistema di impiego a vita verso un sistema basato sulla produttività e flessibilità dei lavoratori⁵⁷.

2.5.4 Ridurre il dualismo del mercato del lavoro

Studi di microeconomia dimostrano che la maggioranza dei lavoratori non regolari in Giappone vorrebbe avere la possibilità di lavorare con forme contrattuali regolari.

Lavorare in maniera "forzata" in qualità di lavoratore non regolare va ad influenzare il morale e gli sforzi del lavoratore stesso e conseguentemente portare ad una diminuzione della produttività.

Secondo le stime i lavoratori part-time sono circa il 75% meno produttivi e ricevono circa il 70% di remunerazione in meno rispetto a lavoratori full – time⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. Ivi, pp. 114-115

⁵⁸ Kyoji Fukao, Ryo Kambayashi, Daiji Kawaguchi, Hyeog Ug Kwon, Young Gak Kim, and Izumi Yokoyama, *Deferred Compensation: Evidence from Employer-Employee Matched Data from Japan, 2007*, Hirotsubashi University, p. 18

Un altro costo non poco rilevante, collegato al dualismo del mercato del lavoro, riguarda le opportunità limitate della formazione di lavoratori non regolari, che porta ad una riduzione della produttività. Tendenzialmente le aziende tendono a spendere meno nella formazione di lavoratori part-time⁵⁹.

Una possibile strategia sarebbe quella di rimpiazzare tutte le attuali forme contrattuali per i lavoratori part-time e full-time in unica forma contrattuale indeterminata, che permetterebbe alle aziende di eliminare i costi di conversione dei singoli lavoratori da posizioni non regolari a full-time, oltre ad avere dei possibili risvolti nella riduzione del dualismo del settore lavorativo.

Se questa misura si dovesse risolvere in una maggiore crescita, aiuterebbe a far diminuire il tasso di disoccupazione e aiutare il Paese ad uscire dalla condizione deflattiva⁶⁰.

2.6 Il sistema pensionistico

Andando ad osservare il "vecchio" sistema pensionistico giapponese, troviamo le sue origini nel 1942 con l'adozione della Legge Assicurativa delle Pensioni dei Lavoratori, due anni dopo rinominata Legge Assicurativa delle Pensioni degli Impiegati, che operava come un sistema generale di assicurazioni sociali.

Successivamente, il Paese è riuscito a districarsi in maniera eccellente nel caos post bellico e venne riorganizzato il sistema di Pensione degli Impiegati, con il raggiungimento della copertura universale delle pensioni con l'introduzione del Sistema Pensionistico Nazionale nel 1961. È possibile considerare questo nuovo sistema come un modello molto avanzato, specialmente durante gli anni del *boom* economico del Paese; i livelli dei benefici ottenibili erano paragonabili a quelli di molti altri Paesi stranieri, assicurando a questo sistema la posizione di pilastro portante nelle condizioni di vita della popolazione anziana⁶¹.

⁵⁹ Cfr. Dennis Botman, Stephan Danninger, Jerald Schiff, *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, 2015, International Monetary Fund, p. 116

⁶⁰ Cfr. Ivi, p. 117

⁶¹ Cfr. The Office for planning of International Affairs, General Affairs Division, Pension Bureau, *Outline of the Japanese Pension System*, 2004 edition, p. 3

Un carattere tipico del sistema pensionistico giapponese è la sua universalità, data la copertura di tutta la popolazione grazie all'assicurazione sociale con uno schema di pagamento diretto e prepagato.

Il sistema pensionistico giapponese fornisce benefici per le persone assicurate, quando esse si ritirano dal mondo del lavoro, subiscono handicap, o di supporto per le famiglie i cui cari vengono a mancare.

Successivamente nel 1986 venne introdotto il piano della Pensione Base, e da allora tutte le generazioni lavorative ricevono i benefici della pensione base con un somma fissa che dipende dal loro periodo di partecipazione lavorativa quando raggiungono l'età pensionabile. In aggiunta, gli impiegati nel settore privato, impiegati governativi, etc. partecipano al piano di Pensione degli Impiegati ("Pensione di supporto reciproco"), e ottengono un profitto correlato a questo tipo di pensione in aggiunta alla Pensione Base, ovviamente in relazione ai guadagni e alla partecipazione lavorativa⁶².

Tutti i servizi correlati al sistema pubblico pensionistico vengono gestiti da un'organizzazione pubblica non governativa, il "Servizio di Pensione Giapponese", che opera sotto la supervisione del Ministero della Salute, Lavoro e *Welfare*, e con il supporto del governo, il quale è responsabile dell'aspetto finanziario di tutto il sistema⁶³.

Il sistema pensionistico pubblico giapponese, viene fornito sulla base di un supporto intergenerazionale, ovvero che la generazione di lavoratori attiva supporta le generazioni più anziane, e non tramite un pagamento individuale dei premi assicurativi, i quali vengono accumulati e successivamente ripagati ai singoli⁶⁴.

Attualmente sono versati circa 50 trilioni di yen, annualmente, in quanto benefici pensionistici a circa 38 milioni di persone.

I benefici vanno a coprire il 70% delle entrate degli anziani partecipanti al sistema pensionistico.

⁶² Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, Pension Bureau, *The point of the Pension Plan*, 2010, p. 8

⁶³ Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, Pension Bureau, *Cross-generational mutual support*, Pamphlet 2013, pp. 27 - 28

⁶⁴ Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, Pension Bureau, *The point of the Pension Plan*, 2010, p. 7

Tuttavia, la popolazione giapponese sta rapidamente invecchiando con un basso tasso di natalità, il che significa che se il sistema dovesse ancora basarsi sui contributi della generazione lavorativa, si verrebbe a presentare inevitabilmente un drastico aumento nel pagamento dei contributi e una diminuzione dei benefici pensionistici.

Di conseguenza il sistema è stato recentemente rivisitato in un piano finanziario con lo scopo di conservare un certo quantitativo di fondi e far buon uso delle entrate monetarie dagli investimenti del fondo di riserva⁶⁵. Sono stati accumulati all'interno del sistema circa 120 trilioni di yen di riserve con lo scopo di alleggerire il peso per le future generazioni; questi fondi sono gestiti come titoli e obbligazioni, che hanno un ruolo fondamentale nell'economia giapponese⁶⁶.

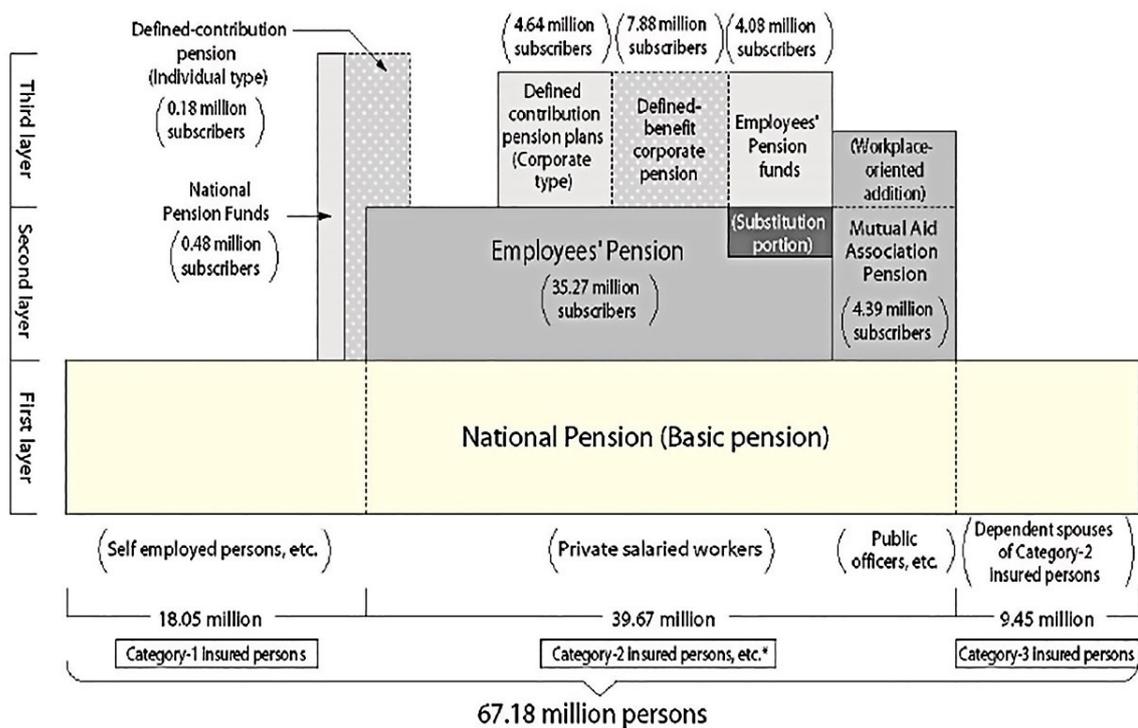
La revisione al sistema pensionistico è stata effettuata nel 2004, con l'introduzione di un aggiustamento del livello dei premi assicurativi, e del livello dei benefici ottenibili. Queste modifiche sono state introdotte con lo scopo di sostenere il sistema nel lungo termine assicurandogli vitalità e creando una condizione più equilibrata tra i benefici e l'onere del pagamento degli stessi.

Tuttavia nel 2012, sotto la guida del secondo governo Abe, venne attuata un'altra revisione del sistema, considerato parte della "riforma completa della sicurezza sociale e delle tassazioni", con lo scopo di creare un sistema di sicurezza sociale che fosse comprensivo per tutte le generazioni della popolazione, e vennero introdotte quattro nuove leggi in quest'ottica. Grazie agli sforzi, il precedente sistema rivisitato nel 2004 e considerato incompleto, venne migliorato a livello di sostenibilità, vennero rinforzate le funzioni di sicurezza, includendo l'applicazione della Pensione degli Impiegati ai lavoratori part - time, nello stesso modo dei lavoratori regolari, e vennero introdotti addizionali benefici per gli anziani con un basso reddito e per coloro che sono portatori di handicap⁶⁷.

⁶⁵ Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, *Textbook for the Study Programme for the Senior Social Insurance Administrators : Purpose and System of Public Pension Fund Management*, p. 1

⁶⁶ Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, Pension Bureau, *Cross-generational mutual support*, Pamphlet 2013, pp. 27 - 28

⁶⁷ Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, Pension Bureau, *Cross-generational mutual support*, Pamphlet 2013, pp. 27 - 28



Fonte: Ministry of Health, Welfare and Labour, Annual Report 2015

Un'altra caratteristica del modello giapponese è il cosiddetto sistema a "tre strati":

- Il primo è costituito da una cosiddetta "Pensione Base";
- Il secondo è un livello di pensione per gli impiegati pubblici in relazione al salario;
- Il terzo livello è dato da una diversa tipologia pensionistica ("Pensione aziendale")⁶⁸, disponibile in forma sia aziendale sia individuale, che comprende un Fondo Pensionistico dei Lavoratori.

⁶⁸ Cfr. <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/pension/pension/index.html> (visitato 21/12/16)

Trasversalmente a questi tre “strati” è possibile distinguere tre diverse tipologie di individui che beneficiano dei premi assicurativi e dei rispettivi pagamenti:

- Lavoratori autonomi, agricoltori, disoccupati, casalinghe, etc. Tutti gli individui interessati in questa categoria hanno un’età compresa tra i 20 e i 59 anni. In questa fascia il premio assicurativo è stabilito ad un prezzo fisso;
- Impiegati di compagnie pubbliche e private. Il beneficio pensionistico ricevuto è proporzionale al contributo versato da parte degli assicurati, e il premio è suddiviso in maniera equa tra datori di lavoro e impiegati;
- Coniugi di individui impiegati in settori sia pubblici che privati. In questa fascia non è richiesto il pagamento di nessun contributo da parte dell’assicurato, difatti questo costo è sostenuto dall’assicuratore della pensione cui partecipa il coniuge impiegato⁶⁹.

Il sistema del “Fondo Pensionistico dei Lavoratori” è stato implementato in Giappone in quanto parte integrante del “Sistema Pensionistico dei Lavoratori Anziani”, tra i vari Servizi Assicurativi delle Pensioni dei Lavoratori offerto dal governo giapponese.

Lo scopo è quello di rendere sicuri i benefici pensionistici in aggiunta a quelli presenti nello schema per la pensione dei lavoratori anziani, e di equilibrare le differenze nelle funzioni e costi che i partecipanti devono sostenere per partecipare dei benefici.

La legge sul “Sistema del Fondo Pensionistico dei Lavoratori” venne introdotta nell’ottobre 1966.

Questo fondo è costituito da corporazioni pubbliche soggette all’approvazione del Ministero della Salute, Lavoro e del *Welfare*, e opera attraverso consultazioni democratiche dei delegati che sono eletti e composti in ugual misura sia dai datori di

⁶⁹ Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, Annual Report 2015, p. 242

lavoro delle aziende sia dai partecipanti al fondo. Ogni fondo ha un proprio Consiglio di Amministrazione, i cui direttori e segretari forniscono i servizi necessari inclusi i pagamenti dei benefici pensionistici⁷⁰.

2.7 Conclusioni

Durante l'evoluzione del capitolo è stato possibile osservare quali siano state le applicazioni compiute dall'*Abenomics*.

In questo contesto le riforme strutturali in relazione al sistema previdenziale e al mercato del lavoro vedono numerosi cambiamenti.

Ponendo attenzione al mercato del lavoro si è notato che le misure si muovono nella direzione di contrastare gli effetti dell'invecchiamento della popolazione che attualmente affligge il Paese.

Sicuramente la condizione demografica giapponese, con alti tassi di mortalità e bassi tassi di natalità, ha comportato una serie di misure riformative il cui scopo è quello di creare una maggiore flessibilità all'interno della realtà lavorativa.

Certamente questa operazione può comportare dei miglioramenti a livello occupazionale, e in via teorica prevede un miglioramento delle condizioni dei lavoratori, ma questa può degenerare in una mancanza della continuità lavorativa quando si parla di una realtà "duale".

Una nota positiva è che le aziende sarebbero facilitate dall'esistenza di contratti di natura "irregolare", poco vincolanti e meno costosi a livello previdenziale, nell'assunzione "momentanea" di determinati lavoratori, senza obblighi contrattuali a tempo indeterminato. In linea di principio questo dovrebbe innescare una spirale positiva in cui si favorisce il ricambio all'interno del mercato del lavoro portando ad un maggiore tasso di occupazione.

Come è stato possibile notare nel capitolo, sono state avviate altre tipologie di misure con lo scopo di risolvere i problemi strutturali del mercato del lavoro giapponese.

⁷⁰ Cfr. Ministry of Health, Welfare and Labour, *Overview of the Corporate Pension*, p. 4

Tra questi particolare importanza riveste l'aumento della partecipazione femminile, la cui condizione sociale è considerabile come "subalterna" alla figura maschile, sia per tipologie di lavoro svolto sia per quanto riguarda le tipologie di vantaggi fiscali che esse possono ottenere.

Abbiamo potuto constatare che vi è una naturale tendenza femminile a ritirarsi dal mondo lavorativo in giovane età proprio per la carenza di tutele a seguito della possibilità di avere figli, e per il tempo necessario alla loro cura.

In questo senso le nuove riforme hanno potenziato la presenza di strutture dedicate, per poter permettere un reintegro sul posto di lavoro dopo il periodo di maternità. Altro importante fattore nella riorganizzazione del mercato del lavoro è dato dalla possibilità dell'estensione della partecipazione di lavoratori anziani, in età compresa tra i 60 e i 64 anni. Attualmente questa manovra ha comportato qualche risultato positivo, principalmente poiché contribuisce a diminuire i costi sociali attribuiti al mantenimento del sistema previdenziale, anche se tuttavia comporta un problema di inserimento nel mercato di nuova forza lavoro, costituita principalmente da giovani neolaureati.

È indubbiamente vero che anche il Giappone, dove è sempre stata forte la tendenza a guardare "con diffidenza" verso lo straniero, stia cominciando a migliorare le condizioni che regolano l'immigrazione del Paese, al fine di aumentare la partecipazione di stranieri al mercato del lavoro. Il progresso di questa condizione è sicuramente tra le più importanti per riuscire ad aumentare il tasso occupazionale.

Date le premesse di un Paese che presenta il più alto tasso di invecchiamento al mondo è impossibile scindere questa condizione da quello che è la struttura di *welfare state* giapponese.

Sin qui abbiamo potuto notare la correlazione esistente tra i difetti strutturali del mercato del lavoro e la condizione demografica giapponese.

Questa correlazione è altrettanto forte per quanto riguarda l'intero sistema previdenziale nipponico.

Con la nascita del Sistema Previdenziale Nazionale, avvenuta a inizi anni '60, il Giappone ha dato vita ad un modello di carattere universale, che copre tutte le fasce della popolazione.

A partire dagli anni '80 le varie riforme che si sono susseguite sono state tutte formulate per una maggiore integrazione tra la condizione demografica e il costo della spesa sociale.

Grazie a questi processi è nato l'attuale sistema a "tre livelli" delle pensioni, basati su un sistema contributivo e intergenerazionale.

Nell'ultimo ventennio, ed in particolar modo con la revisione avvenuta nel 2004, che prevedeva l'aumento dell'età pensionabile, e abbassato il livello di benefici ottenibile dai vari "strati", l'intero sistema previdenziale è stato portato a livelli sostenibili in termini di costi sociali. Fondamentalmente nel 2004 viene introdotto un quadro operativo sulle disposizioni finanziarie in grado di assicurare all'intero sistema una sostenibilità di lungo termine in base alle future proiezioni socio – demografiche.

Anche se sono rimasti alcune tematiche non risolte, quelle stesse proiezioni hanno costretto il governo ad una nuova revisione, avvenuta tra il 2014 e il 2015 sotto la *premiership* di Abe.

Basandosi sulle nuove previsioni, la nuova riforma tiene conto della condizione demografica, permettendo un maggiore contenimento della spesa pubblica in relazione alle prospettive di vita della popolazione giapponese in un arco di tempo di 100 anni. In quest'ottica il piano della "Pensione degli Impiegati", quella di "mutuo supporto", poiché divisa tra datori di lavoro e impiegati, è stato unificato nel piano di "Assicurazione della Pensione degli Impiegati", con lo scopo appunto di migliorare le condizioni del *welfare state*.

Capitolo III

3.1 Evoluzione politica: la nascita della “Prima Repubblica”

La repubblica italiana nasce il 2 giugno 1946, dopo il referendum che ha diviso il Paese in due, ponendo l'elettorato davanti alla scelta se proseguire con un modello istituzionale monarchico o repubblicano. Nord e Sud, elettoralmente parlando, erano divisi, i primi in favore della repubblica; i secondi in favore della monarchia.

Tra i maggiori leader politici dei primi anni di vita della repubblica è possibile individuare Alcide De Gasperi, definibile come l'artefice della costruzione del sistema politico – istituzionale repubblicano⁷¹.

Il suo obiettivo non era quello di costruire uno stato cattolico ma di una convivenza tra cattolici e non, comprese minoranze religiose e non credenti. In questo senso la Chiesa Cattolica ha assunto un ruolo fondamentale nel supportare il partito che manterrà la maggioranza fino agli anni della caduta di quella che è stata definita a posteriori “Prima Repubblica”: la Democrazia Cristiana.

L'opera di De Gasperi e della Democrazia Cristiana ebbe inizio quando il Comitato di Liberazione Nazionale, e i sei partiti che ne facevano parte (Partito Comunista Italiano, Democrazia Cristiana, Partito d'Azione, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria e Democrazia del Lavoro), ricevettero l'ordine regio di formazione di un nuovo governo anti fascista.

Tale azione rappresentò un riconoscimento ai partiti di legittimità politica, subentrando nel ruolo tradizionalmente svolto dal re, e prima che il referendum del 2 giugno abolisse la monarchia, i partiti avevano già assunto almeno una parte delle funzioni del capo dello Stato. Questa assunzione di responsabilità ha successiva-

⁷¹ Cfr. Agostino Giovagnoli, *La Repubblica degli Italiani, 1946 – 2016*, Editori Laterza, 2016, p. 3

mente influito sulla figura del capo dello Stato nell'Italia repubblicana. Infatti i costituenti hanno fatto sì che questa figura godesse di poteri maggiori rispetto ad altre repubbliche parlamentari, pur tuttavia mantenendo dei margini di flessibilità, permettendo un ampliamento o restringimento dei suoi poteri in relazione alle dinamiche del sistema dei partiti. La carica del Presidente della Repubblica è stata fortemente plasmata dai partiti e il suo potere è stato inversamente proporzionale al potere di questi ultimi e in particolar modo della Democrazia Cristiana. È possibile quindi affermare che il ruolo "sovrano" dei partiti ha caratterizzato tutto il periodo della "Prima Repubblica"⁷².

Tutti i partiti presenti nello scenario politico italiano post bellico, hanno subito un processo di convergenza verso un sentimento antifascista, che ha permesso la fondazione di un'autentica convivenza democratica, nonostante i limiti storici. Questo sentimento ha influito sulla natura e sui rapporti dei partiti, pure la stessa Democrazia Cristiana, la quale era impegnata nel limitare l'ingerenza cattolica nei confronti dei partiti di destra, che avevano aperto precedentemente la strada al fascismo.

All'antifascismo, quale riferimento per rilanciare lo Stato e orientare la politica in senso democratico, la Democrazia Cristiana ha saldato un altro orientamento: quello per una democrazia di massa da sostituire ad un sistema politico imperniato su ristrette *élites* liberali.

Alla fine del 1945 si mosse verso la formazione di un nuovo governo presieduto da De Gasperi, il quale contava sull'appoggio sia dei comunisti sia dei socialisti.

Nei primi decenni post bellici i partiti hanno svolto una grande azione di integrazione sociale e politica non solo delle classi operaie ma anche di altri ceti popolari. L'esempio del Partito Comunista in questo senso è stato imitato da altri e in particolare dalla Democrazia Cristiana, la quale è riuscita a coinvolgere larghe parti del mondo contadino e del ceto medio. In questo modo, i partiti di massa hanno favorito percorsi di mobilità sociale dal basso verso l'alto, dalla periferia verso il centro che hanno notevolmente reso più dinamica la società italiana.

⁷² Cfr. Ivi, pp. 28 - 29

Gli stessi partiti di massa sono stati i protagonisti dell'Assemblea Costituente eletta il 2 giugno 1946. Svolsero questo ruolo, superando interessi politici immediati e accantonando le fortissime contrapposizioni che li dividevano per realizzare un "compromesso costituzionale". Ne è scaturita una Costituzione che ha mantenuto nel tempo notevole vitalità, sopravvivendo alla scomparsa delle forze che l'hanno generata. Lo "spirito costituente" che ha orientato l'Assemblea, è nato dalla "funzione costituente" dei partiti nel quadro dell'accordo sancito dalla "Svolta di Salerno"⁷³. Una funzione che spinse partiti così distanti tra loro ideologicamente a collaborare successivamente anche durante il periodo della Guerra Fredda.

L'accordo raggiunto tra i partiti antifascisti non ha implicato la stesura di una carta costituzionale basata su questa ideologia come atteggiamento politico, né la prevalenza di un'ideologia in particolare, che fosse social - comunista, cattolica o altro. In questo modo la Costituzione italiana del 1948 è stata ispirata in modo prioritario dalla tradizione costituzionale europea settecentesca e ottocentesca, di cui i principi liberali rappresentano la base⁷⁴.

Un altro fattore di totale distacco dalla politica autarchica fascista è stata l'adesione dell'Italia agli accordi di Bretton Woods del 1944, negoziati nel 1946, con l'inserimento effettivo del Paese nel Fondo Monetario Internazionale e nella Banca Mondiale. Lo scopo era quello di inserire l'Italia in un mercato internazionale.

Dal 1947 la democrazia italiana ha vissuto nel contesto della Guerra Fredda, e nel 1948 gli italiani furono chiamati a votare alle elezioni che vedevano contrapporsi la Democrazia Cristiana e il Fronte Popolare, che coinvolgeva comunisti e socialisti. In questo contesto il popolo italiano si pose a favore del "blocco" occidentale, attribuendo alla Democrazia Cristiana il 50% dei voti, mentre il Fronte Popolare ha ottenuto poco più del 30%.

Fu chiaro che le elezioni di quell'anno hanno introdotto una visione bipolare, precedentemente sconosciuta, correggendo il Paese verso una tendenza dell'elettorato

⁷³ Accordo avvenuto nell'aprile 1944, su iniziativa di Palmiro Togliatti, guida del Partito Comunista Italiano, il cui scopo era quello di trovare un compromesso tra i partiti antifascisti, monarchia e Badoglio, che consentisse la formazione di un governo di unità nazionale nel quale partecipassero i partiti del Comitato Nazionale di Liberazione.

⁷⁴ Cfr. Ivi, pp. 32 - 34

a concentrarsi intorno due poli principali. Inoltre dopo il 1948 lo scontro tra comunismo e anticomunismo ha largamente plasmato non solo la politica, ma anche la vita sociale, economica e culturale. La discriminante anticomunista ha condizionato tutti gli aspetti della vita pubblica e il comunismo è stato contrastato anche con un ampio uso della forza pubblica. A causa dell'impossibilità dell'alternanza al governo, la democrazia italiana è stata definita "bloccata", "speciale", "difficile"⁷⁵.

A contrastare il comunismo si è presentata la formazione di centro della Democrazia Cristiana, anche se il bipolarismo incentrato sulla questione della Guerra Fredda non si è manifestato in uno scontro totale tra destra e sinistra. Infatti vi era la convinzione che questo conflitto avrebbe solo potuto arrecare gravi danni alla società italiana.

Dopo le elezioni del 1948 tutte le forze politiche, compreso il Partito Comunista Italiano, si adoperarono per attenuare gli effetti del bipolarismo che si era creato a seguito dello scoppio della Guerra Fredda.

Il sistema politico della "Prima Repubblica" è stato descritto oltre che in chiave bipolare, secondo una visione di "pluralismo polarizzato", dove sono presenti un centro stabilmente al governo, con i due schieramenti d'opposizione destra – sinistra "polarizzati", caratterizzati da posizioni estreme.

Questa posizione andava a smentire la teoria di Duverger, politologo francese, secondo cui vi è una relazione tra sistema elettorale e partiti che porta tutti i sistemi politici verso questa condizione dualistica, nel quale le coalizioni si scontrano per ottenere la maggioranza.

Tuttavia per poter descrivere più efficacemente la politica italiana del primo periodo, oltre il classico bipolarismo, si può parlare di un sistema basato sulla predominanza di un unico partito con un ruolo più importante degli altri in quanto cardine dell'intero sistema. Intorno a tale ruolo si è sviluppata nel tempo la Democrazia Cristiana che ha svolto funzione di coordinamento e di orientamento delle istituzioni, con lo scopo di assicurare la continuità dell'azione dello Stato⁷⁶. In questo contesto la figura di De Gasperi è stata fondamentale nel mediare tra le pressioni cattoliche e quelle laiche. Difatti egli mirava a una stretta collaborazione tra i due schieramenti, e per questo respingendo a quanti pressavano all'interno del suo stesso partito per

⁷⁵ Cfr. Ivi, pp. 35 - 36

⁷⁶ Cfr. Ivi, p. 41

un Presidente della Repubblica cattolico, egli "impose" Luigi Einaudi, laico e allora Governatore della Banca d'Italia, a guida del Paese e arbitro della vita politica.

Nella visione di De Gasperi, la Democrazia Cristiana doveva svolgere un ruolo di "partito della nazione", ma che non si trovasse nella condizione di governare da sola, nonostante il compito che la maggioranza gli imponeva, e nel maggio 1947 ebbe inizio il periodo "centrista" di questo partito, alleatosi con i partiti laici: il Partito Liberale Italiano, il Partito Repubblicano Italiano, e il Partito Socialista Democratico Italiano.

Con Einaudi alla guida del Paese, il governo mosse verso politiche economiche basate sul contenimento della spesa pubblica, stabilità monetaria, controllo del credito e lotta all'inflazione.

Tuttavia queste iniziative misero in difficoltà socialisti e comunisti poiché la loro base popolare sarebbe stata contraria ai sacrifici che ne sarebbero conseguiti. La rottura tra i tre grandi partiti di massa divenne inevitabile.

Nonostante tutto dopo il maggio 1947 i costituenti comunisti ipotizzavano la possibilità di un ritorno al potere del partito, ma in una posizione di collaborazione subalterna rispetto alla Democrazia Cristiana e prevedevano che il capo dell'esecutivo sarebbe stato scelto da questo partito. Volevano perciò assicurarsi un diritto veto o potere di contrattazione.

Gli anni della legislatura De Gasperi sono principalmente ricordati come anni di un forte autoritarismo e di violenza poliziesca nei confronti di operai, contadini, opposizione comunista e forze sindacali. Ma invero sono stati gli anni del centrismo in cui furono poste le basi per un rapido sviluppo dell'intero Paese. La ricostruzione economica ha potuto realizzarsi in un modo relativamente rapido, malgrado le tensioni sociali, e sono state poste allora le basi del "boom economico" poi emerso a cavallo tra gli anni '50 e '60⁷⁷.

⁷⁷ Cfr. Ivi, pp. 46 - 47

3.1.2 Gli anni del “boom economico”

Dagli inizi degli anni '50, grazie ad una situazione economica molto favorevole, l'Italia entrerà in quella fase conosciuta come “trentennio glorioso”, comune di molti Paesi europei, subendo una crescita straordinaria. Una crescita che ha comportato il miglioramento della posizione dell'Italia nel mondo, sia per l'entrata a far parte dell'ONU nel 1955, sia per la firma dei Trattati di Roma nel 1957, all'interno del processo di integrazione europea.

In questi anni andò formandosi un tessuto di piccola e media industria, grazie a stabilità monetaria, moderazione sindacale, e creazione di un “surplus” di ricchezza reinvestito con logica imprenditoriale.

Tuttavia le trasformazioni del Paese in questi anni, sono state preparatorie di fratture che sarebbero successivamente emerse nel corso degli anni '70.

Dopo il grande successo della Democrazia Cristiana alle elezioni del 1948, il partito ha cominciato a registrare un forte calo di consensi, che mise a rischio la possibilità di formare una maggioranza parlamentare centrista autonoma nei confronti sia della sinistra che della destra. Per tentare di ovviare questo problema De Gasperi sostenne una riforma della legge elettorale, definita successivamente “legge truffa”, che pur conservando l'impianto proporzionale, inseriva un consistente premio di maggioranza: la coalizione, che avesse ottenuto più del 50% dei voti, e cioè la maggioranza assoluta, avrebbe ottenuto il 65% dei seggi alla Camera dei Deputati.

Fu il primo tentativo, nel 1953, di introdurre un sistema maggioritario, e questa in particolar modo fu ideata per salvare il centrismo contenendo la spinta della destra che, sostenuta dalla Chiesa, mirava ad entrare nel governo, nonostante le fortissime tensioni tra Est e Ovest, nel contesto della Guerra Fredda. Ciononostante, fu la sinistra a opporsi con maggiore forza a questa riforma elettorale, che non si proponeva di promuovere un vero sistema bipolare, che avrebbe potuto permettere un'alternanza di governo, ma intendeva operare un rafforzamento della coalizione centrista, ponendo i comunisti in ruolo fortemente marginale⁷⁸.

⁷⁸ Cfr. Ivi, p. 51

Il forte calo elettorale della Democrazia Cristiana e il fallimento della "legge truffa" hanno segnato la fine delle coalizioni centriste, nonostante in realtà siano continuate ad esistere, tuttavia perdendo la coesione che le caratterizzò nella prima fase della Repubblica. Difatti per poter mantenere qualche forma di alleanza, vennero poste le basi per un allargamento dell'area di governo ai socialisti, favorito dalle forze laiche presenti al centro. Tuttavia questo obiettivo verrà raggiunto solo molto dopo con la guida democristiana di Aldo Moro.

Dopo il 1953 sono cambiati anche i rapporti tra la Chiesa e la Democrazia Cristiana, difatti il risultato elettorale venne interpretato come un indebolimento dell'influenza ecclesiastica nella società italiana che proprio in quegli anni andava trasformandosi.

Durante gli anni '50 la "seconda generazione" democristiana portava avanti un progetto di alleanza di governo aperta ai socialisti senza la presenza dei liberali. Un'alleanza che in realtà ha impiegato una decina di anni per affermarsi. A causa delle correnti interne alla Democrazia Cristiana, e dall'allontanamento del Partito Socialista dal Partito Comunista, nel 1957 vi furono numerose resistenze al progetto del "centro – sinistra".

Dopo le elezioni del 1959 alla guida del partito subentrò Aldo Moro che riuscì a preparare l'alleanza con i socialisti cercando il massimo coinvolgimento del mondo cattolico. Il progetto riuscì nel 1963, sotto il governo di Amintore Fanfani, con una maggioranza che includeva anche i liberali e socialisti, formando infine così il centro – sinistra "organico"⁷⁹.

Il principale motivo di questo progetto era quello non solo di modificare gli equilibri politici, ma grazie all'inserimento dei socialisti, era quello di coinvolgere strati sociali importanti per accelerare la modernizzazione italiana e realizzarla in modo più equo⁸⁰.

Il centro – sinistra tuttavia deluse le aspettative, infatti nelle elezioni politiche del 1963 la Democrazia Cristiana perse più del 4% dei voti rispetto alle consultazioni precedenti, i socialisti scesero dello 0,3%, mentre i liberali guadagnarono ben il 3,4% e i comunisti il 2,5%. Le tensioni manifestate da quel risultato elettorale esplosero con la crisi del giugno 1964, sullo sfondo di una "congiuntura" economica che spinse

⁷⁹ Cfr. Ivi, p. 58

⁸⁰ Cfr. Ivi, p. 60

a misure restrittive. Negli ambienti di impresa e risparmio si diffuse un grande panico, non privo di fondamenti, per il timore di espropriazioni, nazionalizzazioni, aumenti delle tasse, rialzo dei salari, inflazione e svalutazione. Aldo Moro riuscì ad impedire che la crisi scoppiasse e che potesse mettere in discussione la guida politica del Paese dei grandi partiti di massa. Inoltre nelle stesse settimane raggiunse l'apice l'iniziativa di quanti, sia all'interno del mondo industriale sia all'interno dei partiti volevano interrompere l'esperienza politica del centro – sinistra e tornare ad escludere i socialisti dal governo. Tale iniziativa fu condivisa dall'allora Presidente della Repubblica Antonio Segni, che era anche molto preoccupato di un'azione rivoluzionaria da parte dei comunisti; sollecitò un piano militare per contrastare tale eventualità, il cosiddetto "Piano Solo". In questo scenario sia il leader della Democrazia Cristiana, Aldo Moro, sia il leader del Partito Socialista, Pietro Nenni, riuscirono a gestire la crisi, resistendo alle pressioni di Segni e respingendo il ritorno al centrismo. Dal nuovo governo che si formò dopo quella crisi venne esclusa la sinistra socialista, il cui leader avrebbe voluto riforme in grado di mettere in discussione il capitalismo italiano. Si è parlato perciò di fine della spinta riformista di questa esperienza di governo.

Nonostante la crisi che si manifestò tra il 1963 e il 1964 la "battaglia" fu vinta da coloro, specialmente Moro e Nenni, volevano continuare l'esperienza del centro – sinistra, proseguendo una linea anti – ideologica e un programma riformistico.

In tutto il periodo della Guerra Fredda fino alla caduta del muro di Berlino la presenza socialista al governo è indubbiamente stata positiva sotto il profilo istituzionale per il rafforzamento della democrazia italiana.

Tra i vari aspetti si collocano sviluppi di politica estera che hanno fatto emergere una presenza italiana più incisiva nel rapporto tra i "due blocchi".

Per quanto riguarda la politica interna, il centro – sinistra ha innanzitutto favorito i settori più dinamici della società civile. Fu istituita la Commissione Parlamentare Antimafia, che ha portato tutte le forze politiche ad un forte impegno contro il fenomeno mafioso. Sul terreno dell'azione riformistica, di particolare rilievo sono stati l'innalzamento dell'obbligo scolastico a quattordici anni e la riforma della scuola media unica.

In campo di *welfare* sono state fatte azioni per l'ampliamento della rete ospedaliera, la riforma dell'università, l'introduzione delle Regioni, lo Statuto dei lavoratori, il nuovo diritto di famiglia e molto altro. Particolare importanza ha avuto l'estensione del sistema previdenziale, iniziata a fine anni '60, e che si è poi realizzata in modo sempre più ampio e generalizzato negli anni '70.

Inoltre i governi di centro – sinistra si sono adoperati per favorire l'industrializzazione italiana, con lo sviluppo della rete autostradale e stradale, in correlazione con le esigenze dell'industria meccanica e automobilistica⁸¹.

3.1.3 La “solidarietà nazionale”

Dopo il 1974 la Democrazia Cristiana si trovò in una situazione molto difficile, senza una chiara prospettiva politica e senza una leadership credibile. La crisi divenne ancora più grave nelle elezioni regionali e amministrative nel 1975.

Aldo Moro guidò il partito verso un'evoluzione che potesse coinvolgere strati sociali molto più ampi, indipendentemente dall'ingerenza cattolica, attraverso la persuasione e la mediazione. In questo percorso la Democrazia Cristiana trovò un inaspettato interlocutore, che era il Partito Comunista.

Questo partiti condividevano un progetto di modernizzazione del Paese che non ne lacerasse il tessuto morale tradizionale. A favorire l'apertura verso il Partito Comunista vi era uno sguardo positivo anche da parte del mondo ecclesiastico, infatti il partito vide un forte incremento elettorale in quegli anni e gran parte dei nuovi elettori proveniva proprio dal mondo cattolico.

Grazie alla guida di Enrico Berlinguer, leader comunista, che desiderava contrastare gli effetti dirompenti della Guerra Fredda, si configurarono all'interno del partito istanze economiche e sociali molto variegata e input provenienti da diverse componenti sociali. Il Partito Comunista si distaccò sempre più dal programma rivoluzionario marxista – leninista, per approdare ad una prospettiva di società socialista, da realizzare attraverso un superamento democratico del capitalismo⁸².

⁸¹ Cfr. Ivi, pp. 65 - 68

⁸² Cfr. Ivi, pp. 88 - 89

Questa nuova visione mise in discussione il ruolo della Democrazia Cristiana, e cominciò a profilarsi la prospettiva di un coinvolgimento comunista al governo, che andava in contrasto con il vincolo esterno che impediva la partecipazione governativa dei comunisti nei Paesi della NATO. Così Moro e Berlinguer svilupparono una collaborazione che non era governativa, ma sulla direzione di fondo della vita politica.

Nel frattempo nacquero delle spinte per porre un freno o almeno ostacolare l'unione tra Democrazia Cristiana e Partito Comunista, e massimi esponenti di queste spinte furono i socialisti, i quali uscirono dal governo nel 1974.

In questo contesto Moro fece dimettere il governo da lui presieduto, portando il popolo italiano a delle elezioni anticipate, per poter capire il corso che avrebbe dovuto prendere l'azione politica. Così nelle elezioni del 1976 la Democrazia Cristiana ottenne il 38,7% dei voti, il Partito Comunista ottenne il 34,3%, guadagnando il 7,2% rispetto alle precedenti elezioni. Il Partito Socialista invece ottenne il 9,6%⁸³.

Si venne a inaugurare un periodo di forte collaborazione tra i due partiti, che portò alla formazione del governo di Giulio Andreotti, democristiano, e appoggiato per astensione dai comunisti. Successivamente nel 1978 i comunisti appoggeranno con un voto di fiducia il secondo governo Andreotti.

Non era propriamente il "compromesso storico" voluto da Aldo Moro e Enrico Berlinguer, difatti i due governi Andreotti nacquero piuttosto come governi di emergenza, funzionali al perseguimento dell'obiettivo di contrastare l'emergenza economica e terroristica, la cui massima espressione fu il rapimento e l'esecuzione dello stesso leader democristiano nel 1978.

3.1.4 La stagione finale della "Prima Repubblica"

Benedetto Craxi, eletto leader del Partito Socialista, dopo la sconfitta alle elezioni del 1976, fu uno degli agenti più di rilievo nel processo di caduta della "Prima Repubblica". Egli spinse il partito verso un cambiamento radicale, togliendolo dall'al-

⁸³ Cfr. Ivi, p. 91

leanza tipica con la Democrazia Cristiana e dalla condizione di subalternità nei confronti del Partito Comunista. Scopo di questo leader era quello di rovesciare i rapporti di forza che si erano creati all'interno del bipolarismo di Democrazia Cristiana e Partito Comunista, ponendo il proprio partito come alternativa ad entrambi.

Per ottenere questo doveva rendere il Partito Socialista indispensabile per la formazione di qualsiasi governo. Di contro, egli ha contribuito ad accentuare una conflittualità che ha logorato il sistema politico, oltre che a costruire inediti collegamenti tra la società e i partiti.

La sua iniziativa ha preso corpo negli anni tra il 1979 e il 1983, mentre si consumava la centralità del potere democristiano ed emergeva una crescente instabilità del sistema politico⁸⁴. Difatti dal 1979 la presidenza della Repubblica passò in mano ad un socialista, Sandro Pertini, il quale affiderà proprio a Craxi il compito di formare il governo. Destinato al fallimento segnò tuttavia una profonda spaccatura tra i due maggiori partiti.

Nella campagna elettorale del 1983 si presentò una "nuova" Democrazia Cristiana, di cui faceva parte una linea di politica economica basata sulla lotta all'inflazione e il rigore dei conti pubblici. Tuttavia l'insuccesso fu clamoroso, visto che il partito perse oltre cinque punti percentuali, dopo circa un ventennio di stabilità elettorale. In quelle elezioni i comunisti registrarono perdite modeste e i socialisti crebbero dell'1,6%. Dalle urne non uscì una vera e propria netta indicazione di una presidenza socialista, soluzione che tuttavia finì per prevalere. Si formò il primo governo Craxi basato su una maggioranza di cui la Democrazia Cristiana era di gran lunga il partito più consistente e nell'esecutivo entrarono molti parlamentari minori democristiani che occuparono ruoli importanti.

Dopo la sconfitta elettorale per i democristiani sostenere il governo Craxi rappresentò l'unico modo per tentare di condizionarlo.

Divenuto Presidente del Consiglio, Craxi si trovò davanti delle scelte difficili di politica economica. Vennero alla luce i limiti del governo, su cui pesavano motivi politici. Il leader socialista denunciò un'insufficienza di potere decisionale che attribuì alla disfunzioni del sistema politico – istituzionale. Sottolineò perciò l'esigenza di una

⁸⁴ Cfr. Ivi, p. 126

riforma, ed era inoltre convinto che andasse cambiato il rapporto tra governo e Parlamento, cui attribuiva la responsabilità di frammentare e rallentare in modo eccessivo l'orientamento definito dall'esecutivo e avrebbe anche voluto imprimere un maggiore potere decisionale alla Presidenza del Consiglio⁸⁵.

Dopo le elezioni regionali del 1985, tra Democrazia Cristiana e Partito Socialista le cose iniziarono a peggiorare. Andò infatti crescendo una conflittualità sempre maggiore, dato il principale obiettivo democristiano, ovvero quello di legare i socialisti ad un rapporto più stretto con loro. Questo fu dovuto anche allo "scarso" risultato elettorale ottenuto dai socialisti (13,3%) che incoraggiava i democristiani, e mostrava la fragilità del governo Craxi, verso un rapporto più conflittuale. Il leader Ciriaco De Mita intendeva riaffermare a tutti i costi la posizione predominante della Democrazia Cristiana. Il rapporto di contrasto fra questi due partiti portò alla fine del governo Craxi, ma non seguì la formazione di un governo democristiano come si auspicava De Mita.

Si andò così alle elezioni anticipate nel 1987, da cui ebbe inizio l'ultima legislatura della "Prima Repubblica". Malgrado l'insuccesso socialista, Craxi si oppose al rafforzamento democristiano (dato che ancora era il partito di maggioranza relativa, rafforzato dal risultato elettorale), e il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga chiamò Giovanni Gorla a formare il nuovo esecutivo. In questo contesto i leader democristiani si trovarono in modo sempre più evidente davanti ad un dilemma, poiché da un lato cresceva nell'opinione pubblica una forte insofferenza verso "l'egemonia democristiana", ma tuttavia non si erano presentate alternative governative efficaci. Ciononostante De Mita sperò di poter realizzare un governo in grado di affrontare problemi cruciali, a partire dal risanamento della finanza pubblica, e di avviare una riforma politico – istituzionale, e nel 1988 raggiunse l'obiettivo di assumere la Presidenza del Consiglio. Ma questo tentativo sarebbe durato solo pochi mesi: nella primavera del 1989, De Mita venne sostituito da Arnaldo Forlani alla guida del partito e, poco dopo, da Andreotti a quella dell'esecutivo⁸⁶.

⁸⁵ Cfr. Ivi, pp. 141 - 142

⁸⁶ Cfr. Ivi, pp. 144 - 146

3.2 “Tangentopoli” e l’avvento della “Seconda Repubblica”

Tra il 1992 e il 1994, la crisi già in atto da tempo esplose definitivamente, provocando il collasso della “Prima Repubblica”. Con le elezioni del 1992 la Democrazia Cristiana subì un profondo arretramento, perdendo il 4,6% dei voti, ma sfiorò comunque il 30%. Il risultato degli ex comunisti si attestò a circa il 21,7%. Il Partito Socialista registrò solo una lieve perdita, ma il 13,6% apparve comunque un risultato deludente. Inoltre nella scena politica andavano profilandosi delle nuova realtà, come quella della Lega Nord che ottenne un 8,6% dei voti concentrato nelle regioni settentrionali. Era un risultato che esprimeva il distacco profondo di ceti sociali e di aree territoriali che in precedenza si erano riconosciuti soprattutto nelle Democrazia Cristiana e che avevano contribuito a farne il “partito italiano” e il cardine del sistema politico⁸⁷.

Dopo le elezioni, Craxi cercò di percorrere ancora la strada degli anni precedenti. I risultati delle urne nonostante non fossero a suo favore erano compatibili con un suo possibile ritorno al potere. L’obiettivo di raggiungere la Presidenza del Consiglio prevedeva l’elezione di un democristiano a Presidente della Repubblica. Dopo le dimissioni di Cossiga con un mese di anticipo rispetto alla scadenza del suo mandato, la Democrazia Cristiana optò per la figura di Oscar Luigi Scalfaro, che venne però eletto dopo il tragico attentato mafioso di Capaci, avvenuta il 23 maggio 1992, contro il giudice Giovanni Falcone. Questa tuttavia non fu l’unica strage mafiosa nelle vicende italiane, infatti poche settimane dopo fu ucciso un altro protagonista della lotta dello Stato alla mafia, il giudice Paolo Borsellino. È stato ipotizzato che tali attentati si siano intrecciati con pressioni per allentare il duro regime carcerario cui erano sottoposti gli esponenti di “Cosa Nostra” rinchiusi nelle prigioni italiane. Si è parlato in questo senso di trattativa “Stato – mafia”, ma l’ipotesi accusatoria non ha mai assunto una forma precisa e documentata.

Nel 1993, inoltre, Andreotti venne incriminato per concorso esterno in associazione mafiosa, accusa da cui molti anni dopo il leader democristiano è stato in parte riconosciuto innocente e in parte prosciolto per prescrizione.

⁸⁷ Cfr. Ivi, p. 172

Con quest'opera venne simbolicamente messa sotto accusa un'intera classe politica. Tra il 1992 e il 1993 sembrò che dalle indagini giudiziarie venisse un complessivo giudizio storico di condanna delle principali forze politiche della "Prima Repubblica"⁸⁸.

In un contesto di progressivo indebolimento dei partiti e del sistema politico, esplose l'inchiesta "mani pulite", emblematica di una più generale iniziativa della magistratura che ha coinvolto molti esponenti della classe politica.

Il primo arresto di Mario Chiesa, socialista e accusato di corruzione, cominciò a far emergere non solo una serie di reati specifici, ma anche un sistema molto esteso di finanziamento illecito dei partiti, cui si legavano in molti casi fenomeni di corruzione; questo fenomeno passò alla storia con il nome di "tangentopoli". Le sue radici si collocano nella crescente difficoltà dell'economia italiana a misurarsi con l'economia internazionale e con il progressivo indebolimento del sistema politico.

Lo stesso Craxi ha sempre ammesso l'esistenza di questi finanziamenti illeciti, nonostante ne rivendicasse la necessità per "garantire la democrazia stessa". In questo senso "mani pulite" e le varie inchieste della magistratura non solo hanno avuto un fondamento reale, ma hanno anche svolto un'opera decisiva per spezzare un sistema corruttivo indubbiamente radicato e diffuso. Quest'inchiesta ha svolto un ruolo di grande rilievo nella maturazione di un senso più solido e più profondo della legalità, spingendo l'Italia a "voltare pagina"⁸⁹.

L'opera dell'inchiesta "mani pulite" non è stata la causa della caduta della "Prima Repubblica", bensì l'ultimo tassello che componeva il mosaico della decadenza dei grandi partiti di massa e più in generale della democrazia rappresentativa.

Di contro l'azione di "mani pulite" ha indirettamente favorito le forze che erano state all'opposizione durante gli anni precedenti, specialmente gli eredi del Partito Comunista. Beneficiarie sono state anche nuove entità politiche, come la Lega Nord, e

⁸⁸ Cfr. Ivi, pp. 173 - 174

⁸⁹ Cfr. Ivi, pp. 176 - 177

anche il caso di Silvio Berlusconi e di Forza Italia, che grazie all'azione della magistratura si sarebbero affermati su una scena politica italiana improvvisamente svuotata da molti antagonisti⁹⁰.

La "Seconda Repubblica" non è nata ad opera della magistratura, la quale ha piuttosto fatto emergere gli effetti di una grave crisi dei partiti in atto da tempo e ha fornito importanti motivazioni all'avvento di un nuovo sistema politico, imperniato sul ridimensionamento dei partiti e la formazione di schieramenti contrapposti, uniti soprattutto da leadership personali e fortemente conflittuali tra loro⁹¹.

3.2.1 La nuova legge elettorale e la fine della Democrazia Cristiana

L'ultimo tentativo per impedire il collasso della vecchia classe politica dirigente fu attuato da Giuliano Amato, Presidente del Consiglio, per poter depenalizzare il reato di finanziamento illecito dei partiti. Il Presidente della Repubblica Scalfaro non firmò la proposta di decreto, e Amato intenzionato a dimettersi fu fermato dallo stesso Scalfaro in attesa del referendum sulla legge elettorale.

Vi era una profonda spaccatura sulle proposte di maggioritari e proporzionalisti.

Un passaggio importante sulla strada verso il referendum fu costituito dalla nuova legge elettorale comunale che introduceva l'elezione diretta dei sindaci, bocciata precedentemente nel 1989 da Craxi, benché godesse di ampi consensi trasversali. Questa legge ha favorito un rapporto diretto tra i sindaci e i suoi concittadini, anche se questa legge del 1993 ha avuto l'effetto di trasformare i sindaci in leader assoluti della propria maggioranza.

L'approvazione della legge comunale ha anticipato il risultato del successivo referendum elettorale. Il 18 aprile 1993, il 77% degli italiani ha partecipato al referendum sulla legge elettorale del Senato e l'82% di questi di questi ha votato per l'abrogazione di parti di tale legge. Il primo effetto provocato fu la crisi di governo. Amato collegava efficacemente il risultato referendario alla fortissima ostilità in atto verso il "partito – apparato", che si impadronisce delle istituzioni, e di cui il Partito Socialista appariva allora il peggior rappresentante.

⁹⁰ Cfr. Ivi, p. 181

⁹¹ Cfr. Ivi, p. 183

Il referendum creò un importante vuoto istituzionale, Amato si dimise, e Scalfaro propose di formare un governo per le riforme, a cominciare da quella elettorale, coinvolgendo anche gli ex comunisti. Venne affidato il governo a Romano Prodi, che tuttavia rinunciò, lasciando spazio all'allora Governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciampi.

Questa legislatura in realtà si concluse solo un anno dopo il referendum, senza che il Parlamento riuscisse a discutere un importante progetto di riforme politico – istituzionali.

L'unica riforma effettivamente realizzata è stata quella elettorale, il cosiddetto "*Mattarellum*", che prese il nome da Sergio Mattarella, all'epoca deputato democristiano e che più tardi sarebbe diventato Presidente della Repubblica. Questa riforma aveva un forte spirito bipolare dove veniva mantenuta una quota proporzionale per l'elezione del 25% dei deputati, mentre per il restante 75% fu introdotto il collegio uninominale.

Ne scaturì un equilibrio nuovo tra Parlamento e partiti, dei quali si cercò di rilanciare la funzione propriamente politica limitando invece quelle di selezione dei candidati al Parlamento e di mediazione tra elettori ed eletti⁹².

I risultati di questa fase della politica italiana portarono ad una radicale trasformazione della Democrazia Cristiana, allora guidato da Fermo Martinazzoli. Nel 1993 cominciò il processo di trasformazione del partito in un nuovo Partito Popolare che avrebbe dovuto caratterizzarsi per un'alta moralità nei comportamenti dei suoi membri. Cominciò peraltro ad emergere una spinta per una scissione, che portò ad un'alleanza con il Movimento Sociale Italiano, guidato da Gianfranco Fini, che avrebbe spostato a destra la Democrazia Cristiana, nella prospettiva di farne la base di un grande soggetto politico conservatore in un futuro schema bipolare.

Fu così che la legislatura iniziata nel 1992 ebbe fine nel 1994, quando Scalfaro impose lo scioglimento delle Camere. Nella sua visione il Parlamento, con la presenza di "inquisiti" non aveva più legittimità a governare, e grazie alla nuova legge elettorale era necessaria l'elezione di un nuovo Parlamento.

⁹² Cfr. Ivi, pp. 188 - 189

Alle elezioni del 1994 il Partito Popolare raccolse l'11,1% dei voti, mentre la sezione "distaccata" dalla vecchia Democrazia Cristiana ottenne il 4,5%, portando entrambe le fazioni al 15,6%. Non era un risultato irrilevante, ma arrivò all'indomani della nuova campagna elettorale fortemente bipolare, e quel risultato apparve privo di importanza, specialmente con il confronto del successo di Forza Italia⁹³.

Con la fine della Democrazia Cristiana e le grandi difficoltà subito incontrate dal Partito Popolare, si dissolse definitivamente l'unità dei cattolici e scomparve definitivamente il grande partito "egemone" della "Prima Repubblica".

3.3 I limiti del bipolarismo e le nuove realtà nella "Seconda Repubblica"

Uno dei più grandi cambiamenti si è manifestato nel rapporto tra elettori e eletti, con l'affermazione di leadership personali che si sono sviluppate in parallelo con l'indebolimento della forza dei partiti. In quest'ottica il bipolarismo dopo gli anni '90 ha mostrato dei limiti, difatti non si sono create delle forze politiche che riuscissero ad orientare la loro azione in modo proficuo.

Inoltre è da notare come dopo la caduta del muro di Berlino e il vecchio regime dell'URSS, si vennero creando molti dubbi, specialmente in Italia sul processo di ricollocazione di leader, militanti, elettori ex comunisti, che ha portato a far nascere un sentimento di "confusione" su cosa fosse la destra e cosa fosse la sinistra.

Questo è stato rafforzato dalla perdita di consistenza delle tradizionali tematiche che caratterizzavano i due schieramenti, a causa della perdita di quel tipico conflitto capitalismo – socialismo. Il declino di riferimenti "tipici" ha reso incerta la fisionomia dei due poli della "Seconda Repubblica", oscillanti fra tematiche identitarie molto diverse: il centro – destra tra liberismo, statalismo, secessione e il centro – sinistra tra riformismo, privatizzazioni, uguaglianza sociale, etc.⁹⁴

A causa di questa mancanza di identità di fondo dei due poli è stato praticamente impossibile relazionarsi tra loro in modo costituente. Da queste tendenze e di questi problemi, si è sviluppata l'azione politica di Silvio Berlusconi, soprattutto nel decennio 2001 – 2011.

⁹³ Cfr. Ivi, p. 192

⁹⁴ Cfr. Ivi, p. 201

Negli anni '90 vi fu un vero e proprio riciclo all'interno della vita politica del Paese, dato che più del 75% degli eletti a Camera e Senato entrò in Parlamento per la prima volta⁹⁵. Nuove realtà, eredi della vecchia Democrazia Cristiana, come Forza Italia, Lega Nord, Alleanza Nazionale formavano il blocco di centro – destra, mentre nel centro – sinistra, erede del Partito Comunista, vi erano i Verdi, Rifondazione Comunista, il Partito Democratico della Sinistra.

Ma nonostante una nuova offerta all'interno dello scenario della politica italiana, la maggior parte degli elettori continuò a seguire orientamenti maturati precedentemente. Infatti tanti che erano soliti votare per Democrazia Cristiana votarono per Forza Italia e Alleanza Nazionale, mentre ai partiti del centro – sinistra andarono i voti degli ex elettori del Partito Comunista.

A partire dal 1994 Forza Italia ha riempito lo spazio elettorale lasciato vuoto dal collasso della Democrazia Cristiana e dai suoi alleati, senza però riprenderne il ruolo. Infatti Berlusconi non si è collocato al centro, bensì a destra del panorama politico, in sintonia con le nuove regole imposte dal bipolarismo⁹⁶.

Fu proprio Silvio Berlusconi a dare una svolta alla politica italiana, sviluppando un nuovo approccio verso il consenso pubblico, facendo leva sulla sua persona, ponendo se stesso e le sue vicende personali al centro della comunicazione politica, riuscendo a portare non solo chi lo supportava, ma anche i suoi detrattori ad incentrare le campagne elettorali in una dicotomia pro o contro la sua persona.

Si riconosce a questa figura l'invenzione di un nemico, i "comunisti", altamente funzionale ad un bipolarismo iperconflittuale, alternativo ad un normale confronto destra – sinistra, e cioè tra liberali e socialdemocratici, tra conservatori e progressisti, etc. che veniva perdendo sempre più incidenza nella realtà politica del Paese⁹⁷.

⁹⁵ Cfr. Ivi, p. 204

⁹⁶ Cfr. Ivi, p. 205

⁹⁷ Cfr. Ivi, p. 214

3.4 L'opposizione di sinistra

L'opposizione della sinistra radicale a Berlusconi non ha mai trovato un solito terreno culturale e politico condiviso su cui sviluppare una comune iniziativa forte, credibile e persuasiva. Al contrario l'opposizione è spesso caduta vittima di un risultato opposto, ovvero quello di favore il leader di Forza Italia sulla contrapposizione tra universi etico – antropologici diversi.

I limiti dell'opposizione hanno segnato anzitutto l'azione della sinistra radicale, dove è emerso il Partito di Rifondazione Comunista, nato dalle ceneri del Partito Comunista, il cui leader più noto è stato Fausto Bertinotti. Partito che nel 2008 è crollato dando vita ad altre entità politiche di sinistra.

Di particolare rilievo è stato il ruolo giocato da ampi settori del mondo del lavoro e del sindacato. Figura simbolo delle sovrapposizioni tra sinistra radicale e mondo sindacale è stato Sergio Cofferati, segretario generale della CGIL dal 1994 al 2002, sostenitore della manifestazione contro la riforma delle pensioni adottata dal primo governo Berlusconi e, soprattutto, protagonista della grande mobilitazione contro l'abolizione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori nel 2002.

La sinistra radicale è stata accusata di ancoramento a posizioni conservatrici e di scarsa capacità di comprensione del mutamento storico. Tuttavia le tematiche della sinistra sono rimaste tra loro slegate, non solo per non riuscire a configurare un programma politico unitario ma anche senza riuscire ad evocare un comune orizzonte utopico.

Perciò anche se apparentemente quest'area è stata la più determinata nell'opposizione a Berlusconi, in concreto non è mai riuscita a mettere in campo un'azione efficace e coerente, tanto che in molti casi hanno finito per agevolarlo⁹⁸.

Dopo la sconfitta alle elezioni del 1994 alla segreteria del Partito Democratico della Sinistra fu posto Massimo D'Alema, che insieme alla coalizione di centro – sinistra, ha svolto un ruolo di contrasto al polo opposto, a differenza dei radicali, riuscendo a contenere il potere berlusconiano e le spinte del leghismo.

⁹⁸ Cfr. Ivi, pp. 226 - 228

Queste spinte d'opposizione hanno portato alla guida del governo dal 1996 al 1998 la figura di Romano Prodi, esponente del centro – sinistra, leader dell'Ulivo, basando il suo governo sulla politica economica, raggiungendo il suo apice di iniziative riformiste con l'ingresso dell'Italia nell'euro fin dall'avvio della moneta unica. Un successo che ha portato l'Italia a rafforzare la sua posizione, sia politica che economica, in Europa e nel mondo.

Tuttavia nonostante questi successi, a seguito dell'adozione della moneta unica è cominciato il declino di Prodi. Dato che la coalizione vincente alle elezioni del 1996 non godeva di maggioranza assoluta, di per sé debole, dato che raggiunto quest'obiettivo Rifondazione Comunista tolse il suo appoggio al governo, e Prodi trovandosi in minoranza fu costretto alle dimissioni.

Non vi furono elezioni anticipate, anzi il governo venne affidato dal Presidente della Repubblica Cossiga, a Massimo D'Alema, invece di promuovere il ritorno alle urne. Tuttavia l'esperienza di D'Alema fu breve, difatti alle elezioni regionali del 2000 vennero registrati risultati negativi costringendolo alle dimissioni, aprendo la strada ad un nuovo governo di Giuliano Amato di transizione per giungere alla fine della legislatura⁹⁹.

3.5 Berlusconi al governo e la riforma elettorale del “*Porcellum*”

Dopo la parentesi del governo Amato, le elezioni del 2001 videro tornare Silvio Berlusconi alla guida del governo.

Questo successo fu il coronamento di un lungo periodo in cui egli tentò di attuare un processo di “personalizzazione” della politica, dovuto anche al “crollo” dei partiti, che portò ad una frammentazione che si cercò di arginare con il bipolarismo.

Sulla strada verso questo risultato è indicativo l'atteggiamento di Berlusconi che si adoperò per rinforzare i rapporti con Lega Nord, e altri alleati, irrobustire Forza Italia, e soprattutto per massimizzare la sua forza quale leader del centro – destra, candidato alla premiership e capo della coalizione.

⁹⁹ Cfr. Ivi, pp. 237 - 248

Il suo governo tuttavia fu immediatamente messo a dura prova dalle difficili questioni nazionali e internazionali¹⁰⁰. Si presentarono tre principali fattori che andarono a incidere sia sullo scenario italiano che su quello mondiale:

- Il primo fu sicuramente l'attentato dell'11 settembre 2001 alle torri gemelle a New York, sede del World Trade Center;
- Il secondo fu l'ingresso della Cina nell'Organizzazione Mondiale del Commercio;
- Ultimo fattore fu la completa sostituzione della lira con la moneta unica europea l'1 gennaio 2002.

Nonostante la loro diversità, questi fattori indicavano profondi cambiamenti dello scenario internazionale. Tuttavia né nell'immediato né successivamente Berlusconi ha messo queste sfide al centro della sua azione. Le ha piuttosto utilizzate ai fini di consenso interno o ci si è misurato marginalmente, tanto che ha finito per soccombere proprio a causa di problemi irrisolti su questo terreno, in particolare il rapporto con l'Europa.

In particolar modo Berlusconi accolse con favore la risposta americana all'indomani dell'11 settembre di reagire con un'azione militare contro i Paesi considerati complici del terrorismo di matrice islamica. La condotta berlusconiana in politica estera è stata indicativa di un'importante fattore, ovvero il suo scarso rispetto per le prerogative del Presidente della Repubblica, e poca considerazione nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica. Questi fattori emersero con l'inizio della guerra in Iraq nel 2003, quando l'opinione pubblica si mosse contro questa guerra, e vi furono numerose manifestazioni di piazza, ma nonostante questo Berlusconi fece

¹⁰⁰ Cfr. Ivi, p. 252

capire ai Capi di Stato americano e inglese che ci sarebbe stata la partecipazione italiana. Scelta che peraltro incise negativamente sulla politica italiana nei confronti degli altri Paesi Europei, specialmente Francia e Germania, che erano contrari alla guerra.

Caratteristica di questo leader, come si è detto, fu quella di “personalizzare” la politica, e in questo senso è indicativa la sua capacità di sviluppare rapporti personali con altri leader di altri Paesi. Emblematica in questo senso fu l’amicizia con Vladimir Putin, anch’essa vistosamente segnata dalla sovrapposizione tra pubblico e privato. Il rapporto con la Russia costituisce uno dei grandi problemi irrisolti dopo il crollo del muro di Berlino, e non vi fu una relazione concreta dato il filo – americanismo di Berlusconi dimostrato nella questione del Medio Oriente, dove nei primi anni del XXI secolo si è approfondito quel contrasto di interessi tra Stati Uniti e Russia che ha preparato altri conflitti, tra cui quello scoppiato in Ucraina. Questo rapporto sembrava poter dar frutti quando nel 2002 la Russia ha partecipato ai vertici NATO, ma che tuttavia non ha prodotto effetti concreti e che avrebbe almeno dato all’Italia il merito di mediatore tra le potenze del Patto Atlantico. In pratica il leader del centro – destra non ha tracciato un disegno complessivo di politica estera, né ha raggiunto risultati particolarmente concreti sotto il profilo dell’interesse nazionale.

In politica interna si sono tuttavia raggiunti dei buoni risultati durante il decennio berlusconiano, dal 2001 al 2011, con una breve parentesi nel biennio 2006 – 2008 quando la guida dell’esecutivo passò a Prodi per la seconda volta. Il contenimento del debito pubblico, la diminuzione dell’inflazione, la tentata riforma delle pensioni, sono alcuni dei meriti raggiunti dal centro – destra, anche se è pur vero che vennero riconosciute alla politica di quegli anni promesse non mantenute, a cominciare dall’abbassamento delle tasse, e cambiamenti importanti furono realizzati in modo pasticciato, come la riforma della Costituzione, mentre la crescita del PIL rimaneva sempre sotto la media europea. Scarso è stato l’interesse di Berlusconi nei confronti dell’amministrazione pubblica e la sua riforma.

La grande capacità di questo leader di convincere e ottenere consenso erano la sua arma migliore come candidato premier, ma diventavano il suo punto debole quando si trattava di onorare gli impegni presi.

Non sono mancate eccezioni, come nel caso della riforma Moratti della scuola e quella Gelmini delle università.

Ma nell'insieme la sua efficacia sul piano elettorale mise in chiaro un'azione politica molto limitata.

Per quanto riguarda il grande successo elettorale ottenuto dal centro – destra nel 2001 è possibile risalire alla quota proporzionale del voto: un milione e mezzo di elettori, infatti, si espresse per il leader del centro – destra, votando Forza Italia, ma non confermò questa scelta per il collegio uninominale. La tendenza alla frammentazione restava quindi elevata quando la scelta proposta all'elettore non era direttamente associata alla figura del leader. In sede elettorale gli alleati apparivano a Berlusconi più come un ostacolo.

Si colloca in tale contesto il principale tentativo per cambiare radicalmente l'assetto politico – istituzionale italiano: la riforma costituzionale proposta dal governo e approvata definitivamente dal Parlamento nell'autunno 2005. Un carattere importante di questa riforma era l'intenzione di rafforzare il potere esecutivo, o più specificatamente, del Presidente dei ministri.

La riforma, approvata dalla sola maggioranza, non entrò in vigore in attesa del referendum confermativo. Ma tale referendum, che si tenne nel 2006, la bocciò definitivamente e non entrò mai in vigore. Entrò invece in vigore già per le elezioni del 2006 la nuova legge elettorale, anche questa approvata da solo il centro – destra.

Con il "*Porcellum*", così chiamata perché il suo autore, Roberto Calderoli, la definì una "porcata", venne abolito il collegio uninominale, e si tornò a votare con il solo metodo proporzionale, corretto però da un forte premio di maggioranza. Questa legge elettorale in realtà ha avuto l'effetto di aumentare ancor di più la frammentazione interna. Infatti alle elezioni del 2006, tramite il premio, veniva assegnata alla minoranza elettorale più consistente, anche con una percentuale molto bassa di voti, la maggioranza dei parlamentari.

In questo modo veniva favorita la lotta tra le minoranze, più che la formazione di larghe maggioranze politiche ed elettorali (non a caso si presentarono undici partiti per la coalizione di centro – sinistra e sei per quella di centro – destra).

Il "*Porcellum*", inoltre ha gettato le basi per una verticalizzazione del potere, concentrandolo nelle mani del leader. Ha fatto emergere l'indicazione del Presidente del Consiglio semplicemente dal risultato del voto, attraverso l'inserimento nella scheda elettorale l'indicazione del candidato a questa carica per ciascuna delle coalizioni.

In pratica questa legge elettorale ha tolto la possibilità all'elettore di scegliere il proprio candidato, come avveniva nel precedente "*Mattarellum*" con il collegio uninominale, e in aggiunta gli è stata tolta la possibilità di influire con il proprio voto sugli equilibri tra i partiti.

Nonostante questa nuova legge elettorale sia stata promossa per garantire una maggioranza al governo, grazie appunto al grande premio di maggioranza, non è riuscita a garantire la durabilità dei governi. Infatti è eclatante come durante la "Seconda Repubblica" nessuna legislatura sia stata portata a compimento del suo quinquennio in modo naturale, data appunto la mancanza di mantenimento della maggioranza al governo.

Nonostante la mancata ratifica del referendum sulla riforma costituzionale Berlusconi non abbandonò la strada della personalizzazione della politica, sviluppando ulteriormente la sua leadership preponderante. Ha utilizzato anche i suoi comportamenti ai limiti della legge o addirittura sanzionati da condanne penali, come quelli più discussi sotto il profilo morale, per far ruotare attorno a se il dibattito pubblico. Ha fortemente spinto la politica italiana affinché non si presentassero possibili sostituti della sua figura.

Favorito dalla legge elettorale, l'opposizione dovette promuovere una coalizione, l'Unione, afflitta da una grande eterogeneità interna e da una grande frammentarietà di comportamenti, che impedirono la formulazione prima e la realizzazione poi di un programma chiaro, e imposero la formazione di un governo ipertrofico. Prodi, leader di questa coalizione, avrebbe dovuto usare il potere del premier per controllare la sua maggioranza, data la vittoria del 2006, ma l'Unione non era modellata

come la coalizioni di centro – destra, e la mancata personalizzazione della politica di Prodi è stato uno dei fattori che portò alla caduta del suo governo nel 2008.

Si colloca nel contesto della mancanza di una vera e propria opposizione a Berlusconi, lo scoppio del fenomeno di Beppe Grillo e del Movimento 5 Stelle, nato nel 2007. Precedentemente comico, cominciò la sua attività politica con metodi indubbiamente anticonvenzionali ed esprimendo una protesta da molti definita antipolitica. Grillo riuscì a mobilitare l'opinione pubblica contro la presenza di condannati in Parlamento, la politica di professione e la scelta degli eletti da parte dei partiti imposta dalla legge elettorale. Questi "slogan" andavano a colpire la forma che aveva assunto la politica degli anni 2000, evidenziando la penalizzazione dell'elettore, il degrado della classe politica, il discredito del Parlamento.

L'iniziativa di Grillo ha intercettato in modo tempestivo una sensibilità crescente per gli aspetti procedurali e per le modalità di esercizio della democrazia, piuttosto che quale strumento per perseguire il bene comune, garantire gli interessi di settori sociali più deboli, incidere sulle disuguaglianze, problemi di immigrazione, etc. In quest'ottica la proposta di Grillo non differiva molto da quella di Berlusconi: raccogliere consensi più che governare¹⁰¹.

3.6 Caduta del berlusconismo e nuovi risvolti politici

Durante il corso del 2011, la posizione di Berlusconi venne messa radicalmente in crisi da quelle stesse istituzioni europee che aveva spesso sottovalutato. Da tempo gran parte dell'opinione pubblica internazionale, dall'Europa agli Stati Uniti, dalla Cina al Giappone, appariva disorientata o apertamente critica nei confronti del leader italiano. Non era solo irritazione causata da comportamenti scortesi verso esponenti ufficiali e leader politici di altri Paesi o da gesti e parole che apparivano a molti ridicoli o incomprensibili. Più al fondo, sorprende l'assenza o la marginalità dell'Italia rispetto a molti dossier importanti, in particolare quelli concernenti i problemi dell'economia mondiale e dell'Unione Europea.

¹⁰¹ Cfr. Ivi, pp. 255 - 268

Nella crisi finanziaria e poi economica globale che scoppiò nel 2008, l'Europa incontrò difficoltà sempre più grandi, seppure con grandi differenze tra i vari Paesi. Nel 2011 la situazione della Grecia, della Spagna e di altri appariva molto difficile, e anche l'Italia si trovò davanti alla necessità di compiere scelte rinviate da troppo tempo.

Gli effetti della crisi sull'Italia erano stati a lungo negati dalla direzione berlusconiana di governo. Infatti in quell'anno dalla Banca Centrale Europea venne inviata al governo un'indicazione dettagliata e ultimativa di provvedimenti da assumere con urgenza. Il governo, anche a causa dell'aumento del differenziale tra i propri titoli di stato e di quelli tedeschi, lo *spread*, finì per accogliere parte delle richieste europee, ma troppo tardi, poiché non fu sufficiente per far tornare la fiducia dei mercati all'Italia.

Andò profilandosi che questa sorta di sfiducia fosse diretta nei confronti di Berlusconi, e a seguito del colloquio del G20 tenutosi in novembre, lo *spread* raggiunse un picco altissimo di 500 punti. Alcuni deputati della maggioranza berlusconiana chiesero al loro leader di dimettersi per aprire la strada ad un governo di unità nazionale, e lo stesso mese, membri della maggioranza non si presentarono alla discussione sul rendimento finanziario. Questa azione fu indicativa per Berlusconi il quale si rese conto di non avere più la maggioranza.

Dopo un lungo colloquio con il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il 12 novembre 2011 Berlusconi si dimise, dopo aver approvato la legge di stabilità. Fu così che Napolitano usò pienamente le sue prerogative di Presidente della Repubblica per scegliere una strada diversa da quella delle elezioni anticipate, e il 16 novembre venne avviato il nuovo governo Monti.

Il governo di Monti ottenne grande fiducia dalle forze politiche, le quali accettarono di discostarsi parecchio dai tipici comportamenti bipolari.

L'obiettivo principale era quello di risanare i conti dello Stato, di tranquillizzare i mercati, e di contribuire a stabilizzare l'area dell'euro, messa a rischio dall'instabilità dell'economia italiana. Obiettivo che venne raggiunto con la scomparsa del rischio di *default*, e quando Monti dette le dimissioni lo *spread* si era notevolmente abbassato.

A seguito delle dimissioni di Monti, le elezioni amministrative del 2012 cominciarono a presentarsi dei forti segnali dell'indebolimento del bipolarismo. Il centro – destra perse il 14% dei voti e il centro – sinistra circa il 4%, l'unico vero vincitore fu il Movimento 5 Stelle di Grillo.

Iniziò una singolare campagna elettorale, che si concluse nelle elezioni di febbraio 2013, dove sia il Popolo della Libertà, nuovo partito fondato da Berlusconi, sia il Partito Democratico calarono rispetto alle votazioni precedenti, il primo passando dal 37,3% al 21,5% e il secondo dal 33,1% al 25,4%. Anche la Lega Nord subì una sconfitta passando dall'8,3% al 4,9%. Tra le nuove realtà politiche che si presentarono, Scelta Civica, fondato da Monti che si auspicava un ritorno al governo, con i suoi alleati ottenne il 10,5% e il Movimento 5 Stelle ottenne un grande successo raggiungendo il 25,5%.

Dopo un faticoso inizio è stato formato un governo definito di "larghe intese", guidato dal vicesegretario del Partito Democratico Enrico Letta, con l'inclusione nella maggioranza anche del Popolo della Libertà. Scopo di questo governo, dopo la seconda elezione di Napolitano in quanto Presidente della Repubblica, era quello di vincolare i partiti all'attuazione di profonde riforme politico – istituzionali.

Alla fine del 2013 Matteo Renzi, sostituì Pierluigi Bersani, dopo aver vinto le primarie del Partito Democratico alla segreteria del partito. Fu l'inizio di un radicale cambiamento del gruppo dirigente. L'anno successivo avvenne l'incontro tra Renzi e Berlusconi, che vedeva la ripresa di rapporti di forze politiche ideologicamente diverse ed elettoralmente antagoniste, da cui è scaturito il cosiddetto "patto del Nazareno" e cioè un accordo sulle riforme politico – istituzionali, pienamente in linea con la tradizione dell'accordo tra partiti per la stipula di patti fondativi della convivenza democratica.

Nel febbraio 2014, Renzi ha poi assunto la guida di un nuovo governo, mantenendo però la stessa maggioranza che sosteneva il precedente governo Letta, continuando così la commistione di forze opposte nella stessa maggioranza. All'inizio dell'anno

dopo venne eletto Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, erede di una cultura molto lontana dal bipolarismo più diviso che si è presentato sulla scena politica durante il corso della "Seconda Repubblica"¹⁰².

¹⁰² Cfr. Ivi, pp. 294 - 302

Capitolo IV

4.1 Il sistema di *welfare*

Generalmente, dei molti obiettivi di un sistema di protezione sociale, quelli essenziali sono la lotta alla povertà e alla disoccupazione, la redistribuzione del reddito e della ricchezza, la tutela della salute, la sicurezza nell'età anziana e la riduzione dell'esclusione sociale¹⁰³.

L'Italia si porta dietro un modello di *welfare* da Paese povero, troppo rapidamente arricchitosi. Tutto incentrato sul capofamiglia, caratterizzato da una copertura limitata e da prestazioni relativamente generose.

Un modello che ha svolto una funzione importante nei lunghi anni del dopoguerra nel ridurre i costi sociali della disoccupazione al Sud e nell'attutire gli effetti occupazionali delle contrazioni cicliche. Un modello che ha saputo paternalisticamente imporre ai lavoratori l'accantonamento di risorse per la vecchiaia e offrire, in concorso con i privati, forme di assistenza sociale e sanitaria. Un modello le cui pecche originarie sono divenute però sempre più evidenti. Un modello che non è più riuscito a svolgere quelle funzioni essenziali, prima di tutto quella redistributiva, che ogni sistema di *welfare* dovrebbe svolgere¹⁰⁴.

Nella prima metà del secolo scorso e soprattutto durante il cosiddetto "trentennio glorioso", dal 1945 al 1975, tutti i Paesi hanno fatto passi in avanti, allargando la gamma dei rischi tutelati ed estendendone la copertura. Tuttavia alla fine di questo periodo, il *welfare* europeo è entrato in una nuova "età d'argento", caratterizzata da dilemmi di adattamento e ricalibratura rispetto al nuovo contesto socio – economico internazionale e domestico.

¹⁰³ Cfr. Stefano De Falco, Anna De Simone, Elena Fabris, Francesca Fini, Massimo Gorga, Laura Perilli, *Quale Welfare per l'Italia delle Regioni: Indagini su aspettative, opinioni e priorità degli italiani*, Avverbi Editori, 2003, p. 105

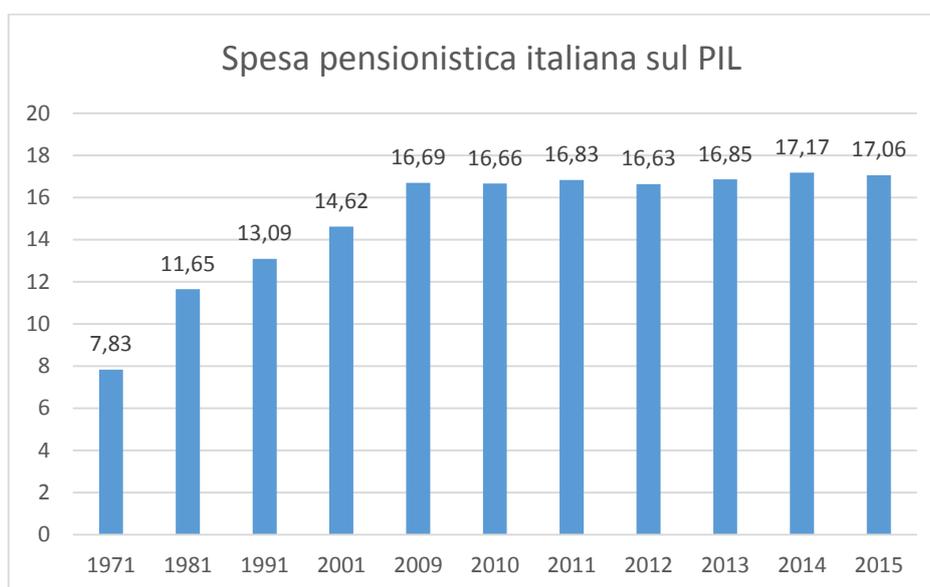
¹⁰⁴ Cfr. Tito Boeri, *Uno Stato Asociale: perché è fallito il welfare in Italia*, Editori Laterza, 2000, p. 3

All'interno di questo contesto l'Italia rappresenta il caso più emblematico e insieme problematico. In prospettiva storica, il Paese ha iniziato con precocità il cammino della protezione sociale, nel settore della disoccupazione l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria avvenne nel 1919, ad esempio.

Negli anni '70, l'Italia fu il primo Paese a introdurre un servizio sanitario nazionale al di fuori dell'area anglo – scandinava. Tuttavia accanto a questi successi, vi sono macroscopici insuccessi, soprattutto nel settore della previdenza e dell'assistenza.

La particolarità italiana sta nella composizione interna della spesa. Nell'arco del primo decennio degli anni 2000 gran parte della spesa pubblica è stata assorbita, il 59,1% del totale, contro una media europea del 43,7%, dal sistema pensionistico. Altre funzioni dedicate alla cura della famiglia, disoccupazione, abitazioni ed esclusione sociale appaiono invece marcatamente sottodimensione, rispettivamente il 4,2%, 1,8%, e 0,3%, di contro ai valori europei pari al 7,8%, 5,7%, e 3,3%.

Un'altra particolarità del caso italiano è di natura distributiva. All'interno delle varie funzioni di spesa, compresa quella pensionistica, vi è un netto divario di protezione, ovvero l'accesso alle prestazioni, fra le diverse categorie occupazionali¹⁰⁵.



Fonte: elaborazione dati Italia in cifre 2016, ISTAT

¹⁰⁵ Cfr. Maurizio Ferrera, Valeria Fargion, Matteo Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editore, 2012, pp. 4 – 9

Fondamentalmente lo sbilanciamento nella spesa pubblica per il *welfare* si colloca nella seconda metà degli anni '50. Possono essere individuati tre fattori fondamentali responsabili di questo sbilanciamento nella tutela dei diversi comparti del *welfare*:

- Le riforme del 1957 e del 1959, che avevano esteso la tutela pensionistica a due ampie categorie del lavoro autonomo;
- Il carattere intrinsecamente incrementale della spesa pensionistica, a dispetto di altri settori di politica sociale, quali disoccupazione e assegni familiari;
- L'ambigua natura degli assegni familiari, concepiti come prestazioni di *welfare* da un lato, e come mere integrazioni retributive dall'altro¹⁰⁶.

Dagli anni '70 in poi le necessità e i bisogni sociali sono cambiati radicalmente sia a livello nazionale che europeo.

Il primo cambiamento più vistoso è sicuramente dato dall'invecchiamento demografico, che ha investito l'Italia con particolare intensità. Nel 1965, il tasso di persone oltre la soglia dei 65 anni corrispondeva al 9,9%, mentre nel 2010 al 20,2%. Questa situazione ha generato una maggiore domanda di prestazioni sociali.

Un secondo fattore di cambiamento è stato la trasformazione dei modi di produzione e la transizione tecnologica verso un nuovo ordine postindustriale. L'innovazione tecnologica, la terziarizzazione, l'integrazione economica e la globalizzazione hanno provocato vistosi rivolgimenti nei mercati del lavoro.

Un terzo punto riguarda infine la famiglia e le relazioni di genere. La nuova società è caratterizzata da una maggiore pluralità di forme di nuclei familiari, con due percettori di reddito, etc. Una tendenza in questo senso, dagli anni '80, è stata l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, in buona parte connesso alla espansione dei servizi, che tuttavia ha creato nuove tensioni e spesso un

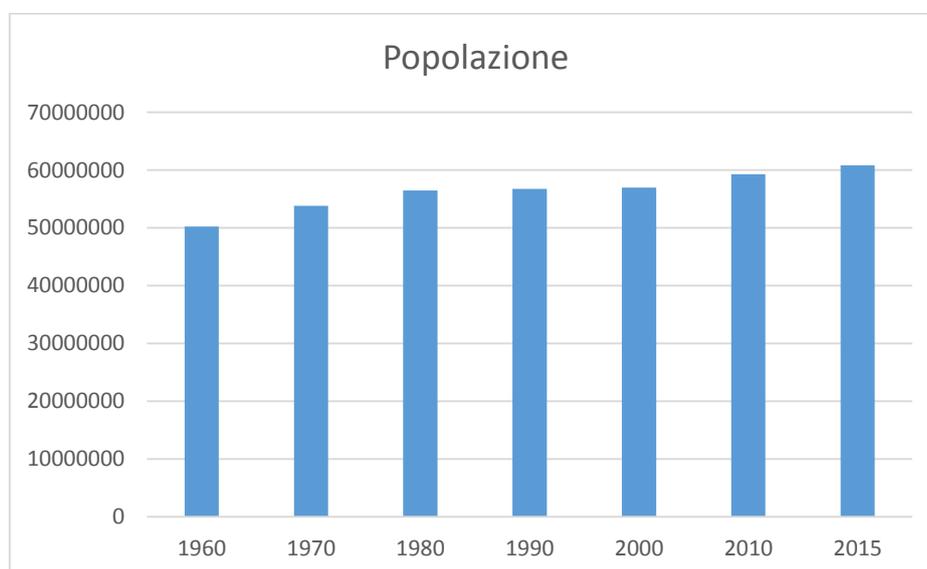
¹⁰⁶ Cfr. Ivi, pp. 211 - 212

sovraccarico di funzioni all'interno delle famiglie, con pesanti ripercussioni sulle donne e in particolare sulla madri lavoratrici. Questo ha portato a una nuova domanda di sostegno alla famiglia.

In questo nuovo contesto il *welfare* italiano è risultato fortemente disattrezzato nel rispondere alle nuove esigenze sociali, dimostrando un "blocco" che non è stato ancora del tutto neutralizzato¹⁰⁷.

4.2 La struttura demografica

Attualmente la popolazione italiana è di 60.802.085 persone. Al 1° gennaio 2016 la popolazione straniera residente è pari a 5.026.153 unità, l'8,3% del totale dei residenti, con un incremento, rispetto all'anno precedente, dello 0,2 % (11.716 unità), di molto inferiore rispetto all'1,8% registrato nel 2015¹⁰⁸.



Fonte: elaborazione dati "The World Bank" <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=IT>

¹⁰⁷ Cfr. Ivi, pp. 332 - 336

¹⁰⁸ <http://www.istat.it> (consultato 30/01/2017)

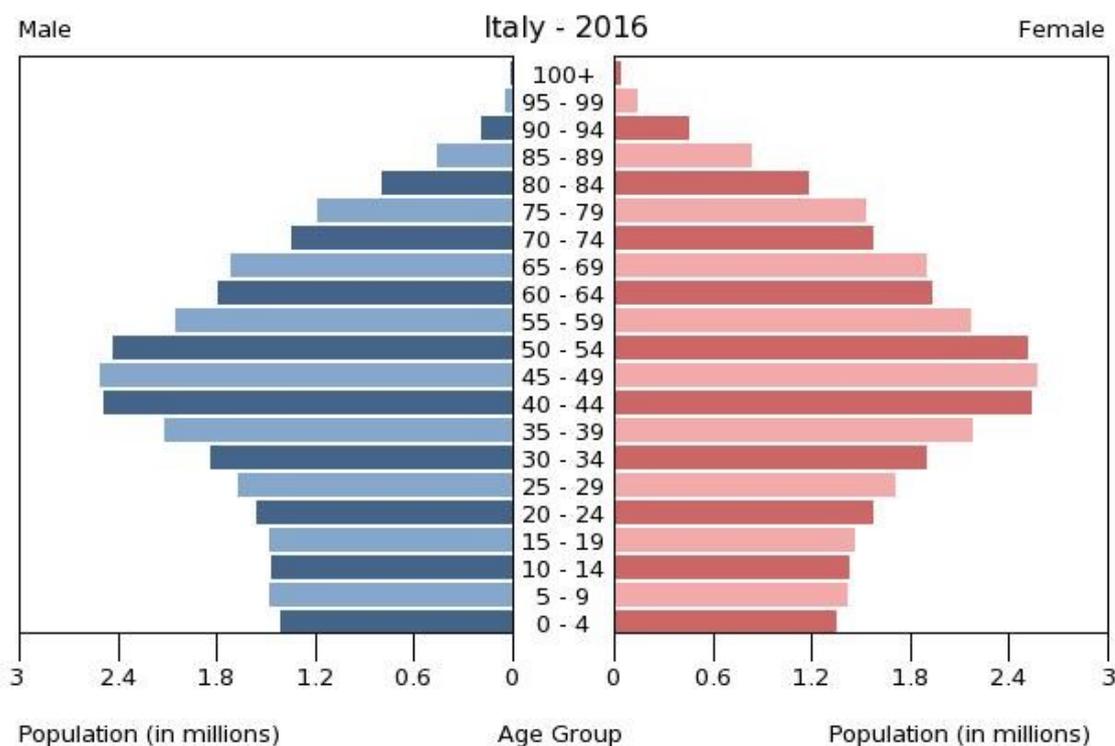
Come negli altri Paesi a sviluppo avanzato, l'Italia si presenta oggi con una struttura per età fortemente squilibrata.

Se già nel 2005 la popolazione con 65 anni e più (19,5%) supera di 5 punti percentuali la popolazione fra 0 e 14 anni (14,1%), nel successivo decennio tale *gap* si accentua: nel 2015 le persone con 65 anni e più costituiscono il 21,7% della popolazione e quelle fra 0 e 14 anni il 13,8%.

L'Italia sconta un crescente "debito demografico" nei confronti delle generazioni future in termini di sostenibilità (previdenza, spesa sanitaria, assistenza, *welfare*): in appena un decennio, l'indice di dipendenza degli anziani passa dal 29,4 del 2005 al 33,7 del 2015 (+14,6%); l'indice di vecchiaia cresce da 138,1 anziani ogni 100 giovani di 0-14 anni del 2005 al 157,7 del 2015 (+14,2%).

La presenza di una quota estremamente significativa di persone nelle età più avanzate della vita è dovuta principalmente all'innalzamento dei livelli di sopravvivenza e alla riduzione della fecondità.

In particolar modo è migliorata la speranza di vita, e le donne possono contare su un'aspettativa di vita di 84,7 anni e gli uomini di 80,1, il tutto favorito dalla riduzione della mortalità nelle età senili.



Fonte: Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/it.html>

La popolazione italiana è destinata ad invecchiare: è questo lo scenario centrale delle previsioni demografiche con orizzonte ultimo l'anno 2065.

Nell'ottica di un sistema demografico interconnesso, le previste tendenze evolutive della fecondità, della mortalità e dei movimenti migratori anticipano infatti una struttura per età della popolazione sempre più lontana da quella rappresentazione grafica a "piramide" tipiche di popolazioni con basi larghe (alti tassi di natalità) e vertici stretti (alti tassi di mortalità in età avanzate).

La longevità crescente e la riproduttività sotto la soglia di sostituzione delle generazioni sono ormai da decenni le determinanti di una riconfigurazione della struttura per età della popolazione italiana ad "anfora" prima (per il progressivo invecchiamento delle generazioni del *baby boom*), "rettangolare" poi e a "piramide rovesciata" in un futuro a medio e lungo termine, in vista di un ulteriore e progressivo sbilanciamento in favore delle età più anziane.

L'invecchiamento della popolazione, quale tratto caratteristico della dinamica demografica dei decenni a venire può essere opportunamente colto grazie alla lettura di alcuni indicatori molto performanti:

- La popolazione residente in Italia attesa per il prossimo futuro sarà caratterizzata da una composizione per età significativamente invecchiata: se nel 2015 le persone fra 0 e 14 anni rappresentano il 13,8% della popolazione, nel 2065, secondo le previsioni, si attesteranno al 12,7%. La popolazione di 65 anni e più, di converso, fra il 2015 e il 2065 crescerà dal 21,7% al 32,6%. La popolazione di 85 anni e più, ancora, che nel 2015 rappresenta il 3,2% della popolazione, nel 2065 si dovrebbe attestare al 10,0%. La popolazione in età attiva (fra i 15 e i 64 anni), infine, si contrarrà dal 64,6% del 2015 al 54,7% del 2065;
- Il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione in età attiva fra i 15 e i 64 anni, nel 2015 pari al 33,7%, raggiungerà il 37,9% già nel 2025 e il 59,7% nel 2065, serrando con forza ancora maggiore i nodi tuttora non sciolti della sostenibilità del Paese;

- L'indice di vecchiaia della popolazione, ossia il rapporto di composizione tra la popolazione anziana (65 anni e oltre) e la popolazione più giovane (0 - 14 anni), tra il 2015 e il 2065 si incrementerà da 157,7 a 257,9. Tale indicatore verrà sospinto verso l'alto, nei prossimi decenni, dalla variazione in senso opposto del numeratore e del denominatore, esaltando l'effetto dell'invecchiamento della popolazione;
- Anche l'età media della popolazione subirà un ulteriore incremento nell'arco temporale previsionale considerato, passando dai 44,4 anni del 2015 agli attesi 49,7 al 2065;
- La speranza di vita alla nascita e la speranza di vita a 65 anni, che già hanno raggiunto livelli altissimi in termini assoluti e comparativi, continueranno a crescere ancora nei prossimi cinquanta anni. La speranza di vita alla nascita delle donne passerà dagli 85 anni del 2014 agli attesi 91,5 del 2065 (+7,6%), mentre quella degli uomini da 80,3 anni a 86,6 (+7,8%). La speranza di vita a 65 anni passerà da 22,3 anni a 27,6 per le donne (+23,7%) e da 18,9 a 23,5 per gli uomini (+24,3%)¹⁰⁹.

4.3 Le politiche strutturali in Italia

La politica economica italiana odierna è sicuramente il risultato di scelte, operazioni contemporanee, ma è da considerare come l'apice di un processo storico che ha visto il passaggio dalla "Prima" alla "Seconda" Repubblica, la crisi valutaria del 1992 e la crisi finanziaria globale del 2008.

La crisi valutaria del 1992 è stata di natura endogena, oltre due decenni di politiche economiche figlie della temperie sociale e politica iniziata alla fine degli anni Sessanta e proseguita per tutto il decennio Settanta. Politiche volte a sedare l'inquietudine della società del tempo con la morfina dell'inflazione e con denari sottratti alle generazioni future. Dal momento in cui il debito pubblico che ne risulta

¹⁰⁹ <http://www.istat.it/it/anziani/popolazione-e-famiglie> (visitato 30/01/2017)

inizia a essere collocato presso investitori stranieri, verso la metà degli anni Ottanta, parte un conto alla rovescia che si conclude, nel settembre del 1992, con il ritiro della fiducia da parte di questi ultimi, che apre a facili scommesse speculative sul cambio della lira e a una traumatica svalutazione di questa. Il sistema politico della "Prima Repubblica", ormai corroso dall'interno, implode rovinosamente pochi mesi dopo.

La crisi globale del 2008 a differenza di quella del 1992 è certamente di natura esogena. È una crisi statunitense, figlia di errori politici protrattisi per molti anni, una crisi che contagia il resto del mondo con rapidità fulminea, traducendosi per tutti nella paralisi dei mercati monetari e, di conseguenza, in un irrigidimento dei circuiti finanziari. Le conseguenze sull'economia reale sono inevitabili e acute. Questa crisi colpisce l'economia italiana con forza minore di quanto accaduto ad altre, grazie alla relativa maggiore impermeabilità del nostro sistema finanziario alle degenerazioni osservate altrove. Tuttavia, le conseguenze macroeconomiche sono da noi più forti: nel biennio, la perdita cumulata di PIL è di circa 3,5 punti maggiore di quella registrata in media nell'area OCSE¹¹⁰.

Durante il corso degli anni 2000 l'interesse degli osservatori della realtà economica italiana, tradizionalmente rivolto alle politiche macroeconomiche, si è gradualmente spostato sulle politiche strutturali. Lo spiega il farsi strada dell'idea che l'economia italiana soffra di difetti, appunto, strutturali.

Questi sarebbero alla base della quasi stagnazione in cui l'economia è caduta, risultato del combinarsi di tendenze demografiche sfavorevoli, di un mercato del lavoro che non sollecita abbastanza l'occupazione delle risorse inutilizzate (nei processi formali di produzione) e di una dinamica declinante della produttività. Il quadro è aggravato da una differenziazione Nord - Sud che, lungi dal ridursi, tende ad aggravarsi.

Il sistema produttivo del nostro Paese rivela, all'esordio del nuovo secolo, una carenza strutturale di competitività nei confronti delle altre economie avanzate.

¹¹⁰ Cfr. Salvatore Rossi, *Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992 - 93 a quella del 2008 - 09*, Università Roma Tre, 2010, pp. 2 - 3

I sintomi più vistosi di debolezza si osservano nel tasso annuo di crescita del PIL e in quello della produttività.

Nella prima metà del decennio passato la crescita annua in Italia è scesa molto al di sotto di quella della media europea, già più bassa di quella americana. Nelle economie più dinamiche il prodotto interno aumenta grazie alla capacità di espandere sia l'occupazione sia la produttività. Nel decennio Duemila il tasso di occupazione in Italia, pur salendo di oltre quattro punti, resta tuttavia al di sotto del 60% della popolazione in età di lavoro, un livello fra i più bassi del mondo avanzato. L'aumento di occupazione si ottiene, oltre che per l'effetto statistico della regolarizzazione di lavoratori immigrati, soprattutto grazie alla immissione nel mercato del lavoro di neo-occupati con contratti a tempo determinato, resi possibili da norme (pacchetto Treu, legge Biagi) dichiaratamente volte a rendere il mercato più flessibile.

La flessibilità viene però introdotta solo dal lato dell'ingresso nel mercato, mentre le norme sui licenziamenti e, soprattutto, le procedure di gestione giudiziaria del contenzioso non vengono toccate. Il risultato è che, per una impresa, licenziare un singolo lavoratore non più utile o adatto resta un'operazione dagli alti costi, soprattutto per la lunghezza e l'incertezza degli esiti giudiziari. Posti di fronte alla possibilità di assumere lavoratori automaticamente licenziabili alla scadenza, anche molto breve del contratto, le aziende, a cominciare dallo stesso settore pubblico, ne approfittano largamente.

Questa situazione, anche a causa dei molteplici abusi resi possibili da un sistema di controlli carente, ha prodotto un duplice inconveniente:

- Da un lato, un esercito di giovani dalla condizione lavorativa cronicamente precaria, tenuti ai margini del mercato del lavoro e, quindi, della società;
- Dall'altro, datori di lavoro prigionieri del mito del libero licenziamento e possibilità di sfruttare lavoratori precari, che non vedono il danno derivante alla propria azienda dall'impossibilità di fidelizzare e formare compiutamente il proprio personale.

Ma la questione cruciale è quella della produttività. Il progresso della produttività nel Paese rallenta fino a fermarsi. Le cause di questo rallentamento risalgono indietro nel tempo. La struttura industriale italiana è fortemente frammentata. Essa continua a insistere, a differenza di quelle degli altri maggiori Paesi europei, su una numerosissima congerie di piccole e piccolissime imprese, su poche grandi imprese e su una presenza ancora insufficiente di imprese di media dimensione.

La piccola impresa italiana, agile e flessibile, è però refrattaria a crescere, e finisce così per condizionare la capacità di ricerca e innovazione, e la presenza all'estero del sistema produttivo italiano, che rimangono deboli e sottodimensionate. Questa struttura produttiva frammentata e poco dinamica pesa sull'efficienza del sistema.

La stagnazione della produttività media del lavoro in Italia va attribuita in misura prevalente al deterioramento della cosiddetta produttività totale dei fattori, cioè della capacità di combinare in maniera efficiente la dotazione totale dei fattori produttivi, più che a una deficienza di investimenti o d'intensità di capitale. Tale deterioramento si riconnette al vistoso ritardo con cui le nuove tecnologie si vanno radicando nel sistema produttivo italiano. A mantenere compressa la dimensione media d'impresa, arretrata la specializzazione produttiva e stagnante la produttività non sono soltanto comportamenti imprenditoriali ispirati alla protezione del controllo proprietario familiare. Concorrono alcuni fondamentali difetti del sistema del Paese, riconducibili a scelte politiche, attive od omissive; fra gli altri: una cultura giuridico-amministrativa arcaica e ostile alle ragioni dell'efficienza e del mercato; un sistema nazionale di innovazione inadeguato, in cui la ricerca pubblica è complessivamente insufficiente nella qualità, la ricerca privata nella quantità, entrambe lo sono nella capacità di dialogare e coordinarsi; un contesto normativo, fiscale e finanziario che non invoglia la piccola e media impresa a compiere salti dimensionali aprendo il capitale delle loro imprese familiari al mercato; un difetto di concorrenza nei mercati dei beni e, soprattutto, dei servizi, a cominciare da quelli di pubblica utilità.

La ripresa economica del 2006-2007 e alcuni segni premonitori di una ristrutturazione in atto in alcune parti del sistema più esposte alla concorrenza internazionale hanno rilanciato l'ipotesi che il sistema produttivo italiano abbia la capacità di

riorganizzarsi per adeguarsi, pur tardivamente, ai due grandi mutamenti di contesto, ovvero la globalizzazione e la rivoluzione tecnologica

La crisi del 2008-09, con il crollo delle esportazioni e degli investimenti, con le tensioni finanziarie in cui molte imprese sono incappate, ha nuovamente messo in dubbio questo scenario.

Ma sulla ristrutturazione del sistema si gioca il destino della nostra economia, dunque l'analisi e la proposta delle riforme necessarie a favorirla resta più che mai centrale.

I difetti strutturali del sistema economico italiano rappresentano altrettante difficili sfide per una politica economica che voglia rilanciare la produttività, la competitività e la crescita di lungo periodo. E' in questo vasto e variegato campo delle politiche strutturali che la capacità decisionale del sistema politico viene messa alla prova decisiva, un campo irto di difficoltà perché tecnicamente complesso e disseminato di agguerriti interessi di gruppi di pressione e corporazioni.

Adeguarsi alla rivoluzione tecnologica e alla globalizzazione non è operazione facile, soprattutto con riguardo al cambio di paradigma tecnologico. Non è stato facile per nessuna economia avanzata, neanche per quella americana, in cui pure le nuove tecnologie sono state inventate e che per prima le ha introdotte estensivamente nei processi produttivi. Occorre cambiare l'organizzazione interna di ogni unità produttiva, riaddestrare la forza lavoro, etc.

L'economia italiana ha tardato, faticato più di altre, pagando prezzi in termini di ristagno della produttività, di perdita di competitività internazionale, di bassa crescita del prodotto, di disarmonie sociali in un mercato del lavoro divenuto dualistico. All'interno del quale a livello imprenditoriale grava, fra i diversi fattori, una responsabilità particolare: quella di non rinunciare a concrete opportunità di crescita, nella scala produttiva, nell'intensità tecnologica del prodotto, nell'internazionalizzazione dell'impresa, solo per malintese preoccupazioni di controllo societario, in una parola per "familismo". Non mancano casi in cui tale responsabilità non è stata avvertita. Ma gli imprenditori e le loro aziende sono immersi in un contesto sociale e amministrativo che ne condiziona fortemente le scelte. Tale contesto è a sua volta influenzato in misura decisiva dalle scelte della politica, segnatamente nei campi economico e sociale.

Tuttavia numerose imprese chiave nel sistema italiano hanno effettivamente intrapreso, prima della crisi, il difficile cammino della ristrutturazione. Quelle imprese si sono indebitate per sostenere i necessari investimenti, vivono difficoltà interne di riorganizzazione, affrontano al tempo stesso mercati nuovi. La crisi, trasmessa attraverso il mercato del credito, le ha dapprima minacciate, poi ha causato un tracollo degli investimenti e del commercio internazionale, riverberandosi con più forza sulle imprese produttrici ed esportatrici di beni strumentali, assai diffuse in Italia

Le riforme necessarie appartengono tutte al grande capitolo degli atti di politica economica strutturale. Alcune di esse non hanno conseguenze per il saldo del bilancio pubblico, altre possono averlo e vanno pertanto accompagnare da misure compensative. Possono collocarsi nei seguenti ambiti:

- Politiche per la concorrenza. In Italia è poco diffusa la consapevolezza di quanto il difetto di concorrenza in molti mercati abbassi il benessere, per via di una minore scelta per i consumatori e di prezzi più alti. Il problema si manifesta soprattutto nei servizi di pubblica utilità. Oltre che la generalità dei cittadini - consumatori, ne risentono le imprese utilizzatrici esposte alla concorrenza internazionale;
- Politiche per la sicurezza sociale. Occorre un ridisegno organico del sistema di *welfare*, che ne riequilibri la composizione, ancora oggi troppo sbilanciata a favore delle pensioni, che migliori il funzionamento del mercato del lavoro, che consenta il riposizionamento del sistema produttivo su imprese e settori nuovi;
- Politiche per l'istruzione. Il sistema di istruzione è la "fabbrica" del capitale umano, dunque il luogo in cui si investe sul futuro della nazione. Uno sforzo riformatore è in corso, lungo direzioni in linea di massima condivisibili. Manca una riflessione approfondita sul valore legale dei titoli di studio, sul ruolo unico pubblico dei docenti universitari, sull'assenza quasi totale di centri di istruzione terziaria di alta specializzazione;

- Politiche per il riequilibrio territoriale. Ricerche recenti della Banca d'Italia hanno mostrato come l'apparato di politiche *ad hoc* per lo sviluppo del Mezzogiorno abbia spesso mancato i suoi obiettivi. Occorre un mutamento di ottica: non più incentivi diretti, ma modalità differenziate di applicazione sul territorio delle grandi politiche nazionali, per uniformarne i risultati, al momento più scadenti al Sud anche a parità di risorse;
- Politiche per le grandi infrastrutture. Vi è un forte divario da colmare nei confronti degli altri paesi avanzati¹¹¹.

4.4 L'evoluzione del mercato del lavoro in Italia

Negli ultimi venti anni, il mercato del lavoro italiano ha subito un profondo cambiamento dal punto di vista legislativo e anche da un punto di vista strutturale e sociale. L'origine di questo cambiamento può essere fatta risalire a quanto è successo in Italia dal 1993, cioè quando il paese, dopo la recessione economica del 1992 e la firma del Trattato di Maastricht prese la decisione di entrare nell'Unione economica e monetaria.

L'accordo del luglio 1993 principalmente voluto dall'allora capo del governo, Carlo Azeglio Ciampi, era esplicitamente finalizzato alla riduzione della spirale inflazionistica attraverso la moderazione salariale e ad altri interventi, quali la politica dei redditi, la crescita degli investimenti innovativi, e l'aumento di produttività. Al termine di questo processo di cambiamento, nel mercato del lavoro italiano è stata introdotta una maggiore flessibilità attraverso il cosiddetto "Pacchetto Treu" (Legge n. 196 nel 1997) e la legge n. 30 del 2003 (nota come "Legge Biagi") che hanno promosso innovazioni radicali nelle forme contrattuali di lavoro e nel mercato del lavoro in generale. Queste riforme sono nate nel quadro della strategia europea per l'occupazione nel 1997, che ha portato alla più complessa strategia di Lisbona nel

¹¹¹ Cfr. Ivi, pp. 12 - 17

marzo 2000 che ha istituito a livello comunitario, le linee guida e gli obiettivi per la riforma del mercato del lavoro al fine di rendere l'Europa "l'economia più competitiva e dinamica del mondo basata sulla conoscenza." Questa strategia è stata poi sostituita dalla "Strategia Europa 2020". Tuttavia, in Europa, la tendenza è quella di raggiungere un equilibrio sociale attraverso un modello che viene comunemente chiamato "flessicurezza", che è in grado di garantire e combinare elementi di sicurezza con la flessibilità del lavoro che le aziende richiedono¹¹².

Le riforme del mercato del lavoro, come ha ricordato il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), sono state accompagnate, negli anni novanta, da una liberalizzazione incompleta e da un processo di privatizzazione che ha favorito sia l'aumento delle rendite che il peggioramento della distribuzione del reddito. In realtà la privatizzazione è stata introdotta senza una piena liberalizzazione del mercato dei beni. Pertanto, negli ex-settori pubblici (come ad esempio: telecomunicazioni, energia, infrastrutture, servizi pubblici, ferrovie etc.) i margini di profitto sono aumentati e sono stati creati monopoli privati.

Tali riforme hanno portato da un lato a una forte pressione sui salari e sul lavoro, e dall'altro lato a una minore performance di produttività. In effetti in Italia vi è oggi la presenza di forti rigidità, scarsa concorrenza e protezioni nel mercato dei beni. Questi aspetti, insieme alla scarsa espansione della domanda aggregata, sembrano essere all'origine della bassa dinamica di produttività che caratterizza l'economia italiana da più di un decennio. Le imprese, a causa dei costi del lavoro relativamente più bassi (garantiti appunto dalle pressioni della flessibilità), e delle protezioni di cui possono godere nel mercato dei beni, scarsamente concorrenziale, preferiscono una strategia di investimenti piuttosto che una strategia di innovazione tecnologica, in contraddizione con quanto stabilito negli accordi di luglio del 1993. Contrariamente a quanto era stato stabilito con l'accordo del luglio 1993, in cui, attraverso uno "scambio politico" i sindacati avrebbero accettato una moderazione salariale in cambio di una politica dei redditi (e maggiore spesa sociale) e dell'adozione di una forte

¹¹² Cfr. Pasquale Tridico, *Riforme del mercato del lavoro, occupazione e produttività: un confronto tra l'Italia e l'Europa*, in *Sindacalismo 28/2014 Mercato del lavoro e politiche per l'occupazione*, 2015, pp. 61 - 62

strategia di investimenti produttivi in settori avanzati, questo scambio non avvenne e gli investimenti produttivi non sono cresciuti.

La moderazione salariale e la mancanza di concorrenza nel mercato reale ha portato ad una crescita dei prezzi, al consolidamento delle posizioni dominanti e dei profitti per le imprese, che sono state in grado di mantenere attraverso la pressione sul lavoro, almeno temporaneamente, anche posizioni concorrenziali a livello internazionale.

A livello industriale, il ritiro dell'intervento statale dalle attività economiche e il processo di privatizzazione non ha portato le industrie ad investire di più. Questo processo ha sostanzialmente causato una ulteriore contrazione dell'economia italiana ed in particolare la riduzione del settore industriale italiano in Europa e nel mondo, e la scomparsa di grandi imprese. Senza dubbio, tale questione deve essere analizzata nel contesto della globalizzazione e della divisione del lavoro che hanno avuto luogo negli ultimi due decenni. Tuttavia, la mancata completa liberalizzazione e le privatizzazioni che hanno favorito imprese private in cerca di rendite hanno lasciato l'Italia con una quota industriale più piccola e con molte "aree protette". Tra queste aree protette emerge il settore dell'energia, di recente privatizzato ma non completamente liberalizzato, dominato da un ristretto numero di grandi imprese private, che tuttavia beneficiano ancora di sovvenzioni e di protezioni pubbliche. O come il caso delle poche grandi imprese private, precedentemente pubbliche, operanti in settori strategici come i trasporti e le comunicazioni, meno esposte alla concorrenza internazionale, spesso finanziate in modo velato attraverso pressioni lobbistiche. Inoltre, il livello dei settori di Ricerca e Sviluppo non è aumentato, ed il divario rispetto all'Unione Europea è aumentato costantemente¹¹³.

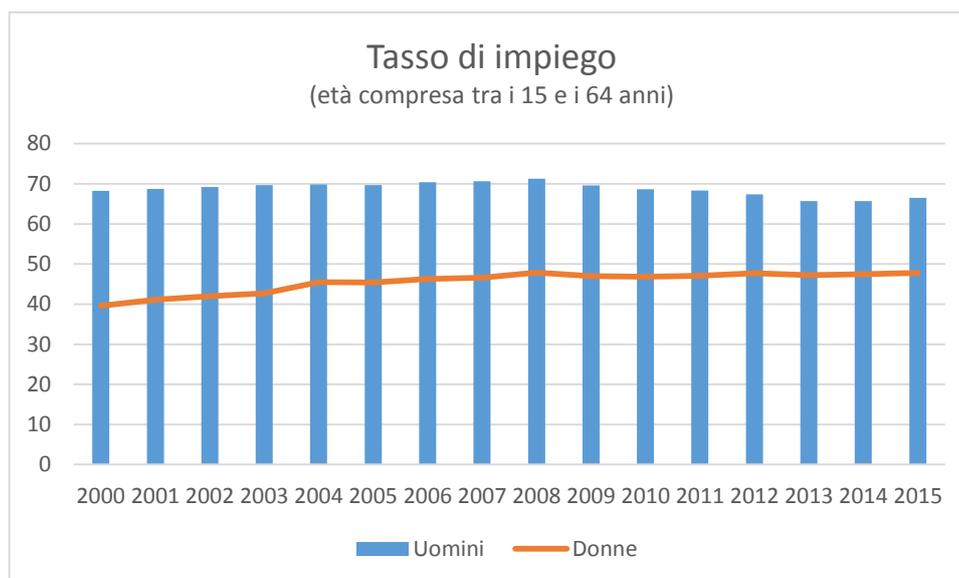
4.5 Partecipazione femminile al mercato del lavoro

Il tasso di impiego femminile in Italia nel 2012 era del 47,1%. Questa percentuale è andata aumentando dai primi anni 2000 (42% del 2002). Tuttavia questi dati se

¹¹³ Cfr. Ivi, pp. 81 - 85

comparati al tasso di impiego maschile del 2012 del 66,5%, rimangono comunque molto bassi. Inoltre entrambi i tassi di impiego rimangono comunque al di sotto degli standard europei dello stesso anno, sotto rispettivamente di 11,5 e 3,3 punti percentuale.

Il tasso di disoccupazione femminile è diminuito leggermente dal 2002 da 12,7% al 12%, ma è ancora al di sopra della media europea che è di 10,6 punti percentuale.



Fonte: elaborazione dati <http://www.oecd.org/>

Nonostante l'aumento generale del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro in Italia dal 2002, rimane comunque ad un livello molto basso, questo anche a causa della recessione che sta vivendo il Paese nell'ultimo decennio.

Inoltre questi dati vanno a confermare il ruolo sociale che la donna riveste. Infatti spesso la partecipazione femminile è ridotta a causa del ruolo rivestito all'interno della famiglia, che costituisce un limite nella partecipazione al mercato del lavoro¹¹⁴.

Un altro fattore sicuramente incisivo nella partecipazione femminile, è la differenziazione di genere nella remunerazione.

Due sono le possibili spiegazioni: la prima secondo la quale i datori di lavoro escludono le donne da particolari occupazioni, quelle maschili, con conseguente affollamento delle donne lavoratrici nelle altre occupazioni, che vengono quindi definite

¹¹⁴ Cfr. *The current situation of gender equality in Italy – Country Profile 2013*, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/epo_campaign/131203_country_profile_italy.pdf

“occupazioni femminili”. L’offerta di forza lavoro femminile verso queste occupazioni aumenta e, di conseguenza, diminuiscono i salari.

La seconda teoria vuole invece che le donne selezionino particolari occupazioni che richiedono bassi investimenti in capitale umano o investimenti in capitale umano che non si “atrofizzano” nel tempo, e questo a causa di esistenti o comunque programmati impegni familiari. Inoltre, donne e uomini hanno differenti preferenze rispetto alle caratteristiche dell’occupazione: gli uomini, più spesso delle donne, pongono grande importanza al livello della retribuzione, mentre le donne tendono spesso a selezionare occupazioni con una minore retribuzione ma altre caratteristiche desiderabili che compensino i minori introiti.

Un aspetto particolarmente importante riguarda ad esempio la possibilità di gestire i tempi e gli orari di lavoro in funzione della possibilità di conciliare l’attività professionale con le incombenze familiari. È infatti vero che in Italia ancora oggi sono principalmente le donne ad occuparsi della gestione della casa e della cura dei figli. Entrambe le teorie evidenziano quindi quanto la diversa composizione di genere delle differenti occupazioni influenzi il livello retributivo medio delle donne, considerando, la prima, un aspetto discriminatorio da parte dei datori di lavoro, e, la seconda, il processo decisionale delle donne. Questo ultimo processo è particolarmente importante nel momento in cui la partecipazione femminile al mercato del lavoro è in crescita e riguarda, in primo luogo, donne con elevati livelli medi di capitale umano.

Le occupazioni a prevalenza femminile che assumono quindi, nel nostro lavoro, la definizione di lavori tipicamente femminili, riguardando in maniera particolare le professioni di impiegato, commerciante o addetto ai servizi e professioni non qualificate e i settori di attività economica, industria tessile e dell’abbigliamento, istruzione, sanità e assistenza sociale e altri servizi pubblici, sociali e personali. Non sorprendentemente, le donne sono occupate spesso in settori a forte presenza di pubblico¹¹⁵.

¹¹⁵ Cfr. Marco Centra, Andrea Cutillo, *Differenziale salariale di genere e lavori tipicamente femminili*, Studi Isfol, 2009, pp. 7 - 9

4.6 La nuova riforma del *Jobs Act*

In Italia, esiste un divario ben noto tra la dimensione della flessibilità, ora ampiamente introdotta, e la dimensione della sicurezza sociale, in quanto l'attuale sistema di indennità di disoccupazione è complesso, frammentato e disorganizzato e non in grado di coprire e sostenere tutti i disoccupati.

Una situazione del genere non è stata effettivamente risolta dalla recente riforma e dall'introduzione da parte del Ministro del Lavoro Fornero di un nuovo strumento sociale chiamato "Aspi" (una nuova indennità di disoccupazione) con la Legge n. 92 del giugno 2012¹¹⁶. Nei fatti, quest'ultimo non ha ampliato la platea degli aventi diritto ai sussidi di disoccupazione, che rimangono legati alla condizione di aver posseduto un contratto di lavoro nei due anni precedenti alla data di disoccupazione. Inoltre, questo sussidio di disoccupazione ha una durata limitata e non copre tutti i lavoratori indipendenti che hanno terminato di lavorare per un certo progetto, collaboratori, lavoratori atipici e precari, che anzi costituiscono una grande parte di nuovi posti di lavoro, soprattutto tra i giovani.

Infine, il sistema italiano di sostegno alla disoccupazione non è collegato, in generale, alle politiche attive, come i programmi di integrazione nel mercato del lavoro, i programmi di ricerca di posti di lavoro e di formazione in grado di agevolare l'ingresso nel mercato dei disoccupati. In sostanza, sembra che possiamo dire che in Italia, la realizzazione di un "modello di flessicurezza" dovrebbe portare a migliorare gli interventi per la disoccupazione, e a incrementare gli elementi di sicurezza, come la protezione sociale e l'occupazione. A peggiorare la situazione, l'attuale crisi finanziaria ed economica ha portato ad un considerevole aumento dei tassi di disoccupazione e ad una maggiore domanda di protezione del reddito¹¹⁷.

¹¹⁶ Cfr. Legge 28 giugno 2012, n. 92 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/07/03/012G0115/sg>

¹¹⁷ Cfr. Pasquale Tridico, *Riforme del mercato del lavoro, occupazione e produttività: un confronto tra l'Italia e l'Europa*, in *Sindacalismo 28/2014 Mercato del lavoro e politiche per l'occupazione*, 2015, p. 63

Nel contesto di integrazione europea verso la realizzazione del progetto “Europa 2020”, basato sull’attuazione di politiche di natura macroeconomica va ad inserirsi la riforma del mercato del lavoro promossa dall’esecutivo Renzi del *Jobs Act*.

Prima dell’approvazione del *Jobs Act*, sono stati introdotti in Italia tre importanti interventi legislativi:

- La legge 196/97¹¹⁸ (meglio nota come legge Treu, dal nome del ministro del lavoro del governo Dini che l’ha proposta); questa legge introduce e regola numerose forme di lavoro flessibile sottratte alla disciplina dell’articolo 18¹¹⁹ (come il lavoro interinale) e, soprattutto, estende la possibilità di utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative come contratti atipici di lavoro subordinato;
- La legge 30/03¹²⁰ (comunemente nota come legge Biagi) che accresce ulteriormente, rispetto alla legge Treu, le tipologie ammesse di contratti di lavoro flessibili e a tempo determinato;
- La riforma dell’articolo 18 effettuata dal governo Monti (e dal ministro Fornero), che sottraeva dall’ambito di applicazione dell’articolo i licenziamenti dovuti a un giustificato motivo oggettivo, quelli legati cioè ai problemi di funzionamento economico dell’impresa; la possibilità di ricorrere all’articolo 18 veniva limitata oltre che, naturalmente, alla (mancanza di) giusta causa ai soli licenziamenti per (mancanza di) giustificato motivo soggettivo, quelli legati a un notevole inadempimento degli obblighi contrattuali del lavoratore¹²¹.

¹¹⁸ Cfr. Legge 24 giugno 1997, n. 196 <http://www.camera.it/parlam/leggi/971961.htm>

¹¹⁹ Cfr. Legge 20 maggio 1970, n. 300 dello Statuto dei Lavoratori

¹²⁰ Cfr. Legge 14 febbraio 2003, n. 30, <http://www.camera.it/parlam/leggi/030301.htm>

¹²¹ Cfr. Giorgio Rodano, *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il Jobs Act*, Università di Roma Sapienza, 2015, pp. 12 - 13

Sempre sulla "scia" europea, anche riforma del *Jobs Act* tende a seguire il corso della "flessicurezza", in cui la tutela del posto di lavoro:

- Cresce con l'avanzamento di carriera e anzianità, attraverso la promozione per tutti i nuovi assunti, di contratto a tempo indeterminato, appunto a tutele crescenti;
- Viene generalizzata a tutti i lavoratori disoccupati, a qualunque titolo, la possibilità di usufruire di sussidi di disoccupazione;
- Viene significativamente aumentata la dimensione di questi sussidi;
- Vengono potenziati gli istituti che promuovono l'incontro tra imprese e lavoratori, ossia aiutano le imprese a riempire i loro posti vacanti, e i disoccupati a trovare un nuovo posto di lavoro¹²².

È ancora tutto da valutare l'impatto sul mercato del lavoro della recente riforma del governo Renzi. Tuttavia, se da una parte emerge una volontà di ridurre o eliminare la varietà di forme contrattuali flessibili che hanno creato precarietà, introducendo il contratto di lavoro unico a tutele crescenti, rimangono molti dubbi circa l'effettiva capacità di sostituzione di questo contratto rispetto alle forme contrattuali atipiche sicuramente più convenienti tuttora vigenti.

Probabilmente nei decreti attuativi del *Jobs Act* potranno esserci incentivi fiscali per favorire il contratto unico, ma è un dato di fatto che l'immensa varietà contrattuale atipica non sia stata eliminata. Inoltre, molti dubbi rimangono circa l'effettiva protezione offerta ai lavoratori dallo stesso contratto unico: quest'ultimo infatti inserirà tutele crescenti per i lavoratori, ma nei primi tre anni prevede la possibilità di interruzione del rapporto di lavoro in modo diverso rispetto alla norma ordinaria vigente (articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori) comunque rivista dal *Jobs Act*.

¹²² Cfr. Ivi, p. 8

Anche rispetto agli oneri sociali a carico del datore di lavoro, il contratto unico offre nei primi tre anni protezione, contributi e diritti inferiori rispetto al contratto ordinario a tempo indeterminato. In questo contesto è facile immaginare che ci sarà un incentivo implicito per il datore di lavoro, di non raggiungere la scadenza per cui il contratto a tutele crescenti diventi un contratto tutelato pienamente. Infine, le forti limitazioni introdotte dal *Jobs Act* rispetto all'articolo 18 sulla possibilità di licenziamento vanno nella direzione di ridurre ulteriormente la protezione legislativa dell'occupazione¹²³.

4.7 L'evoluzione dell'ordinamento pensionistico

Sin dalla fine degli anni '80 il sistema pensionistico italiano era suddiviso in quattro tipologie di fondi:

- Un fondo generale per i lavoratori dipendenti;
- Un fondo per i privati;
- Un fondo per gli impiegati statali;
- Un fondo per i gruppi occupazionali particolari, alcuni dei quali complementari al fondo generale.

Inoltre vi è un'addizionale pensione basata sul reddito per persone con un'età superiore ai 65 anni, che non dispongono di risorse sufficienti e che non risultino eleggibili ai benefici previsti dai fondi pensionistici standard. Ovviamente la struttura e i livelli di benefici ottenibili variano da fondo a fondo. L'età pensionabile è 65 anni

¹²³ Cfr. Pasquale Tridico, *Riforme del mercato del lavoro, occupazione e produttività: un confronto tra l'Italia e l'Europa*, in *Sindacalismo 28/2014 Mercato del lavoro e politiche per l'occupazione*, 2015, p. 63

per gli uomini e 60 per le donne¹²⁴. Il sostentamento del sistema pensionistico è mantenuto in base ai pagamenti dei contributi da parte della società lavorativa attiva. In Italia l'agenzia che si occupa della gestione dei fondi pensionistici è l'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS).

Nonostante non vi siano stati processi riformativi del sistema pensionistico durante gli anni '80, a partire dagli anni '90 si è cercato di arginare i crescenti costi di questo sistema. Tra il 1980 e 1992 le spese per il sistema pubblico sono incrementate dal 9% al 15% del PIL, una quantità enorme se comparata a quella di altri Stati europei, che ha contribuito immensamente all'aumento della spesa pubblica italiana.

A grandi linee, principalmente questi aumenti di spesa pubblica furono causati dalla coesistenza di un sistema politico clientelare e un sistema assicurativo altamente frammentato, che permetteva molteplici possibilità di distribuire benefici a specifiche circoscrizioni elettorali¹²⁵.

Di conseguenza, a partire dagli anni '90, i governi che si sono succeduti hanno avvertito come di primaria importanza tentare di riformare il sistema previdenziale italiano in modo da poter arginare questa situazione che era stata "messa da parte" nel decennio precedente.

4.7.1 La riforma Amato

Nel 1992 per far fronte agli aumenti di spesa pubblica venne effettuato il primo passo nel processo di riforma per diminuire i costi del sistema pensionistico. Venne attuato un "Piano d'emergenza", con provvedimenti di austerità per la previdenza, ad esempio:

- Un aumento dell'età pensionabile, a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne;

¹²⁴ Cfr. Martin Schludi, *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, 2005, p. 109

¹²⁵ Cfr. Ivi, p. 111

- Una maggiore indicizzazione dei prezzi e dei salari;
- Un graduale restringimento dei criteri di eleggibilità per le pensioni di anzianità nel settore pubblico, aumentando il numero minimo di anni di contributi a 35;
- La sospensione delle nuove pensioni di anzianità di un anno per i lavoratori nel settore privato.

L'impatto di lungo termine di queste misure è stato significativo. Infatti in assenza di questa riforma era previsto che il costo del sistema pensionistico avrebbe subito un aumento a oltre il 23% del PIL entro il 2040. Con la riforma Amato era previsto invece che il suo picco massimo rimanesse al di sotto del 19% del PIL¹²⁶.

Tuttavia sebbene la riforma ha costituito un grande passo in avanti nel contenimento della spesa pubblica, non è stata sicuramente sufficiente a colmare le grandi lacune di questo sistema.

4.7.2 Il fallimento del progetto Berlusconi

La riforma Amato ha soltanto parzialmente toccato quelli che erano i limiti strutturali del sistema pensionistico italiano fiscalmente insostenibile. E così nel 1994 all'alba del governo Berlusconi, una vera e propria riforma di questo sistema si configurò di priorità assoluta.

La proposta di riforma prevedeva una serie di misure duramente austere, ad esempio:

- Una più veloce implementazione dell'aumento dell'età pensionabile previsto dalla riforma Amato, che sarebbe dovuto entrare in vigore nel 2000;

¹²⁶ Cfr. Ivi, p. 112

- Tagli alle pensioni di anzianità, attraverso un aumento da 35 a 40 anni di contributi minimi, con una riduzione del 3% per ogni anno che precedeva l'età legale per il pensionamento;
- Una riduzione del fattore di accumulo dal 2% al 1.75%;
- L'abolizione di tutti i privilegi pensionistici per gli impiegati pubblici.

Il governo Berlusconi tentò di applicare questi cambiamenti il più velocemente possibile per poter rendere effettivi sia un alleggerimento tangibile sulla spesa pubblica, e allo stesso tempo contribuire al raggiungimento dei criteri necessari per l'adesione al Trattato di Maastricht in contesto europeo. Ma allo stesso tempo il Presidente del Consiglio non fece nessuno sforzo per includere nelle trattazioni della stesura di questo progetto riformativo le unioni sindacali.

Furono le stesse unioni sindacali, dopo essere state incluse nelle trattative, ad opporsi al progetto di Berlusconi, il quale subì il ritiro della fiducia da parte del suo alleato Lega Nord, che causò la caduta del governo. Di conseguenza, dopo numerosi mesi di trattative, il piano è fallito, portando nuovamente alla riorganizzazione del governo¹²⁷.

4.7.3 La riforma Dini

Nel 1995, istituito il governo di transizione Dini, dopo mesi di negoziazioni con le unioni sindacali, venne proposta una nuova riforma, che comprendeva fondamentali cambiamenti strutturali:

- Una separazione del sistema pubblico pensionistico dal resto del sistema di sicurezza sociale, prevedendo una maggiore divisione tra i benefici di "assicurazione" e "assistenza", i primi finanziati da contributi sociali, i secondi estraniati dalla spesa pubblica;

¹²⁷ Cfr. Ivi, pp. 113 - 115

- Una progressiva armonizzazione di tutti i fondi pensionistici in un unico sistema dedicati a tutti gli impiegati;
- Una graduale abolizione delle differenti età di pensionamento tra uomini e donne, e l'introduzione di un unico periodo pensionabile, compreso tra i 57 e i 65 anni;
- Una graduale eliminazione delle pensioni di anzianità;
- Un tasso di contributo omogeneo del 32% dei salari dei contribuenti, per tutte le categorie di lavoratori sia pubblici che privati;
- L'estensione di assicurazione obbligatoria per determinate categorie occupazionali.

Esattamente come la riforma Amato, la riforma proposta dal governo Dini avrebbe effettivamente tagliato i costi nel lungo termine. Secondo le stime avrebbe mantenuto il tasso di spesa dedicata alla previdenza sotto il 16% del PIL.

La riforma venne presentata al Parlamento, ma l'opposizione ha richiesto delle modifiche al progetto riformativo, portando a lunghe negoziazioni che portarono il progetto ad essere oggetto di voto di fiducia. La maggioranza fu raggiunta solo grazie ad un accordo con Forza Italia. In conclusione la riforma venne adottata senza subire modifiche all'originale proposta¹²⁸.

4.7.4 La correzione di Prodi

Sul finire degli anni '90 l'Italia stava sperimentando una forte pressione fiscale per poter convergere sui criteri di Maastricht, che prevedevano un deficit nel budget di

¹²⁸ Cfr. Ivi, pp. 116 - 117

massimo il 3%, mentre il Paese era oltre il 7% nel 1996. Di conseguenza erano necessari tagli alla spesa pubblica, inclusi tagli alle pensioni.

Nel 1997 il governo incaricò una commissione speciale, la Commissione Onofri, per organizzare un piano di riforme del *welfare*. In particolar modo con riferimento alle pensioni le proposte furono:

- Una più chiara separazione tra assistenza sociale e pensioni per gli anziani, con la prima finanziata dal sistema di tassazione e la seconda da contributi individuali;
- Una completa armonizzazione tra tutti i fondi pensionistici;
- Un più rapido cambiamento nel nuovo sistema di contributi (che includeva anche lavoratori con più di 18 anni di contributi alle spalle);
- Misure più severe per le pensioni di anzianità;
- Tassi di contributi maggiori per i lavoratori privati;
- Aumenti dell'età pensionabile minima.

Sulle basi di queste proposte il governo entrò in una fase di negoziazioni con le unioni sindacali, che si conclusero nel 1997, con un accordo sulle politiche di *welfare* da includere nella finanziaria del 1998.

Ad ogni modo, questa riforma è divenuta effettiva nell'immediato contribuendo a una riduzione del deficit sul budget del 1998 di circa 0,2% del PIL¹²⁹.

¹²⁹ Cfr. Ivi, pp. 118 - 121

4.8 Conclusioni

Come è stato possibile vedere nel corso della storia post – bellica italiana, sono stati numerosi gli interventi attuati al fine di rendere il *welfare state* sempre più efficace, senza tuttavia riuscire a creare un modello sostenibile, a causa dei numerosi difetti strutturali che presenta il Paese.

Sono stati analizzati in particolar modo le condizioni e le evoluzioni del mercato del lavoro e del sistema previdenziale, specialmente nel contesto dei cambiamenti socio – demografici.

Alla luce dei fatti, è tuttora possibile notare che vi è un approccio sbagliato nell'allocazione delle risorse che danno vita ad un modello sociale fortemente squilibrato. Sin dagli esordi questo è stato indirizzato verso la funzione previdenziale, e questo approccio, ereditato in particolar modo dalle scelte politiche del dopoguerra, principalmente dedicato all'accontentamento delle richieste di gruppi sociali ristretti e maggiormente rappresentativi, ha dato come risultato un modello di *welfare state* basato più che altro sulle disuguaglianze e sulle disparità di trattamento.

Nonostante possiamo affermare con certezza l'universalità del sistema previdenziale italiano, non possiamo dire lo stesso per quanto riguarda la sua ispirazione, dato che si è di fronte ad una moltitudine di insieme di tutele segmentate per categorie. In questo senso parliamo ad esempio di pensioni d'anzianità, di invalidità, di vecchiaia, etc. oltre che di una moltitudine variegata di benefici ottenibili tramite altre tipologie pensionistiche.

Durante gli anni di espansione economica del nostro Paese è stato possibile osservare il quantitativo enorme di spesa pubblica dedicato al sistema previdenziale, e un esempio di questo sono state le cosiddette "*pensioni baby*", erogate ai dipendenti pubblici solo dopo 19 anni di contributi.

Successivamente dagli anni '80 è nata l'esigenza di riformare questo sistema così gravoso sulle spese dello stato sociale, portando alle riforme attuate nel corso degli anni '90 di cui si è parlato precedentemente.

Fondamentalmente la riforma Amato non intaccò i principi alla base del sistema previdenziale, difatti l'unico scopo era quello di contenere la spesa pubblica, così

come i risultati della successiva riforma Dini. Tuttavia è da riconoscere il merito a queste due riforme, in particolar modo alla riforma Dini, di aver dato origine ad un sistema previdenziale "complementare", cioè di natura privatistica che si affianca a quello pubblico. Infatti in quest'ottica sia Berlusconi sia Prodi, hanno successivamente tentato di armonizzare maggiormente questi due sistemi complementari tra loro.

Negli anni 2000 la situazione è andata inasprendosi, con sempre più maggiori restrizioni per l'accesso ai benefici pensionistici, questo a causa della crisi economico – finanziaria globale. In conseguenza di ciò nel 2011 il governo Monti, il cosiddetto governo di austerità, ha introdotto una riforma del sistema pensionistico, la riforma Fornero, abolendo il sistema retributivo e introducendone uno totalmente contributivo, dando vita a un sistema secondo il quale chi lavora per più tempo potrà ottenere dei benefici pensionistici maggiori di chi lavora meno. L'obiettivo principale di questa riforma era quello di contenere ancor di più i costi della spesa pubblica in un regime d'austerità dovuto al mantenimento degli *standard* europei e per evitare il rischio di *default* che minacciava l'Italia, e che aveva già colpito la Grecia. Gli ultimi risvolti dal governo Letta a quello Renzi, vedono una nuova evoluzione riformistica con la proposta di legge Damiano – Baretta, che ipotizza un'uscita anticipata dal mondo lavorativo, con la presenza di qualche penalizzazione sui benefici ottenibili. Questi nuovi risvolti sono mirati all'aumento della flessibilità in uscita in concomitanza con la spinta riformistica del Jobs Act del mercato del lavoro.

In rapporto alla situazione del mercato del lavoro, è stato possibile constatare come in particolar modo a partire dagli anni '90, l'azione politica si sia mossa verso un processo di maggiore integrazione europea, al fine di creare il contesto di "flessicurezza" a cui tutti i Paesi aderenti l'Unione Europea dovevano uniformarsi.

In questo senso si pensa che la liberalizzazione del mercato dei beni, secondo la teoria keynesiana, avvenuta grazie al processo di integrazione europeo, possa permettere una crescita sul mercato occupazionale. Sebbene le validità di questa teoria, resta fuori da ogni dubbio che al di là della liberalizzazione del mercato dei beni, grazie all'entrata in vigore dell'unione monetaria, in Italia siano necessarie delle riforme strutturali del mercato del lavoro.

Una problematica strutturale del nostro mercato del lavoro è data dalla sua stessa condizione "duale", venutasi a creare a seguito delle riforme Treu e Biagi, che per quanto abbiano permesso un incremento del tasso occupazionale, hanno affrontato marginalmente la problematica, se non accentuandola maggiormente.

Uno dei motivi alla base del problema era sicuramente il famoso articolo 18, che andava a tutelare i lavoratori nelle condizioni di licenziamento. In pratica un datore di lavoro, non poteva licenziare senza "giusta causa" i propri dipendenti. Di contro queste riforme hanno portato alla creazione di cosiddetti contratti "atipici".

La "classica" schiera dei contrattisti a tempo indeterminato veniva protetta *in toto* dall'articolo 18, pertanto le riforme Treu e Biagi consentono alle imprese di assumere forza lavoro con forme di contrattazione che accrescono la flessibilità poiché sono prive di costi di licenziamento. In fondo vi è anche una netta differenza nelle tipologie di protezione che lavoratori a tempo indeterminato e non, possono godere sia a livello previdenziale, sia a livello sanitario, dimostrato anche dalle differenze di contributi versati.

Ultima nel processo riformativo del mercato del lavoro si inserisce nel 2015 la riforma del governo Renzi: il *Jobs Act*, atto a completare il processo di "flessibilità" del mercato del lavoro aggiungendo il concetto di "sicurezza".

Nonostante sia stata dibattuta a lungo fra fautori e detrattori, sui diversi mezzi di comunicazione di massa, si può ben affermare che questa riforma non sia stata un mero tentativo di abolizione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, peraltro non avvenuta ma semplicemente modificato, né che tantomeno sia in grado di creare maggiori livelli occupazionali.

Certamente si sono riscontrati, nel breve periodo, miglioramenti del tasso di occupazione, anche se è abbastanza chiaro che la condizione del contratto "a tutele crescenti" ha principalmente favorito i lavoratori "anziani", dato appunto dalle condizioni contrattuali che favoriscono la "*seniority*", lasciando molto alto il tasso di disoccupazione giovanile.

Di sicuro il *Jobs Act* si configura nella sua formulazione base come un'ottima riforma in grado di supportare l'aumento dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione e della loro dimensione, e di promuovere la formazione di istituti che creino dei "punti di incontro" tra le aziende e i lavoratori, con l'obiettivo di superare la dualità del mercato del lavoro dove una "minoranza" gode dei benefici derivanti dai contratti a

tempo indeterminato, e una "maggioranza" di precari privi di molte forme di protezione tipiche di un ottimo sistema di *welfare state*.

A quasi due anni dalla formulazione del *Jobs Act* appaiono i suoi toni chiaro – scuri ed è ancora prematuro poter definire effettivamente i risultati concreti che possono derivarne; solo il tempo potrà essere in grado di fare luce sull'efficacia di questa riforma.

Conclusioni

Il Giappone ha conosciuto un periodo di straordinario sviluppo economico tra gli anni '50 e '60, condizione che lo ha portato ad essere una delle potenze mondiali di maggior rilievo.

Tuttavia è stato possibile notare come questi stessi sviluppi siano stati alla base delle condizioni che hanno dato il via al lungo periodo di stagnazione e recessione che il Paese ha vissuto negli ultimi venti anni.

Alla luce delle ricerche svolte, è stato possibile constatare l'impegno e la determinazione dell'azione politica della classe dirigente nel tentativo di arginare la costante deflazione che ha caratterizzato la condizione economica del Paese.

Il Partito Liberal Democratico, incarnato negli ultimi anni dalla figura del Premier Abe, ha mosso le sue azioni di governo, come è stato possibile vedere nella sezione del secondo capitolo del presente elaborato, verso delle politiche strutturali, oltre che di natura fiscale e monetaria.

In seguito ad un'accoglienza positiva nei confronti di queste riforme è possibile, tuttavia, notare la condizione "precaria" delle stesse. Infatti quello che è fondamentale nella ricostruzione dell'economia giapponese, ormai decaduta dai fasti del passato, è andare a guardare alle condizioni strutturali della società, principalmente a causa dell'invecchiamento della popolazione, e delle condizioni del mercato del lavoro. È sicuramente indubbio che l'allargamento della base monetaria, la "prima freccia", e il *target* dell'inflazione al 2%, la "seconda freccia", abbiano comportato risultati ottimali nel breve periodo, ma sono le riforme strutturali, la "terza freccia", che costituiscono l'elemento chiave, per l'uscita del Paese dalle condizioni economiche in cui versa.

Parallelamente all'analisi del Paese del Sol Levante, è stata presentata, in una struttura speculare nella seconda sezione di questo elaborato, la condizione italiana.

Sono state così poste le basi di un'analisi storico – politica, che prevedessero una particolare attenzione, nell'ultimo capitolo, sulle riforme strutturali del mercato del lavoro, presentate durante il corso dell'ultimo governo Renzi.

Alla luce delle ricerche svolte, è stato possibile constatare come il *boom economico* italiano, è alla base anch'esso, a causa di numerose scelte politiche, delle attuali condizioni economiche in cui versa il Paese.

Le azioni di governo e la quasi totale egemonia di un unico partito nel secondo dopoguerra, la Democrazia Cristiana, la cui eredità è ancor oggi molto forte, hanno portato il Paese a conoscere una forte crescita, che tuttavia non è risultata essere sostenibile nel lungo termine.

Attualmente il Paese sta fronteggiando numerose condizioni avverse, date anche dall'enorme debito pubblico accumulatosi precedentemente, e un PIL ben sotto la media degli altri principali *partner* europei.

Nel corso dei vari studi fatti è stato possibile riscontrare nel Paese delle problematiche di natura strutturale, ed è proprio su questo che le principali azioni di governo si sono mosse, nel tentativo di contenere l'emergenza di un mercato del lavoro di natura "duale", un sistema previdenziale i cui costi incidono pesantemente sulla spesa pubblica, e un forte incremento del tasso di invecchiamento della popolazione combinato a bassi tassi di fertilità.

Considerato che sia il Giappone sia l'Italia hanno conosciuto nel periodo del dopoguerra forti sviluppi economici ed entrambi hanno subito una sorta di destino comune, che li ha portati successivamente ad una condizione di recessione, risulta importante andare a capire quali possano essere state quelle cause comuni che hanno segnato questi fenomeni.

Innanzitutto è di fondamentale importanza la configurazione delle scelte politiche di questi Paesi, che vanno entrambe a incastrarsi in un più grande processo di globalizzazione. All'interno di questo più grande contesto, queste potenze hanno subito i dolorosi effetti della crisi economico – finanziaria globale del 2008, che ha reso vani i passi verso una ricrescita, che si stava manifestando lungo il corso degli anni 2000, a seguito delle crisi della "bolla" speculativa giapponese scoppiata nel 1990 e della crisi valutaria della lira italiana nel 1992.

Queste scelte hanno condotto entrambi i Paesi a riforme dello stato sociale che avessero lo scopo di contenere i costi della spesa pubblica, e ancor più importante a tentare di diminuire l'enorme debito pubblico in relazione al PIL.

Altro fattore, di estrema importanza, che accomuna questi due Paesi, come è stato possibile constatare nelle analisi presenti nell'elaborato, riguarda la situazione demografica.

Sia Italia che Giappone presentano sempre più nella loro struttura demografica una piramide la cui forma va cambiando verso una "piramide rovesciata", mostrando come il rapporto tra la natalità e la mortalità sta seguendo ormai un andamento inverso, con previsioni per il prossimo futuro tutt'altro che rosee.

È sicuramente vero che la maggior parte delle potenze mondiali sta andando incontro a questo fenomeno demografico, ma i due Paesi presi in analisi presentano sicuramente delle caratteristiche uniche, soprattutto perché l'invecchiamento della popolazione va a coincidere con aumenti di costi della spesa pubblica nel settore della previdenza sociale, costi che vanno ad appesantire due sistemi economici già di per sé fortemente debilitati.

È all'interno di queste meccaniche che vanno ad inserirsi le nuove riforme varate dai governi Abe e Renzi, nel tentativo di arginare le condizioni del mercato del lavoro, in correlazione con questi fenomeni demografici, e gli alti costi della spesa pubblica.

L'aumento della partecipazione femminile, la cui figura in entrambi i casi di analisi, presenta delle condizioni socio – culturali non dissimili, l'aumento della partecipazione dei residenti stranieri, e sicuramente l'introduzione delle nuove tipologie contrattuali, che se pur tramite mezzi diversi, sono tutti fattori che vanno a contribuire alla diminuzione di una sempre più crescente realtà "duale" nel mondo lavorativo.

Alla luce di tutti questi fattori, è chiaro come sia nel contesto *Abenomics* sia nel contesto *Jobs Act*, è ancora in qualche modo prematuro poter riscontrare l'efficacia e i risultati concreti di queste riforme. Tuttavia, nonostante questo, l'intenzione è quella di esplicitare quali possano essere stati i risultati ottenuti finora da queste politiche.

Analizzando il contesto nipponico, l'*Abenomics* nella sua prima fase sembra abbia dato dei risvolti positivi, anche se possono essere fatte delle precisazioni in merito.

Infatti, dati i risultati, la politica monetaria basata sull' alleggerimento quantitativo e qualitativo ha permesso il raggiungimento di un più alto tasso di inflazione, certo non quello del *target* del 2%, ma nel breve periodo è possibile affermare che la "prima freccia" abbia in qualche modo centrato l'obiettivo. Inoltre questo primo risultato ha dato un innesco positivo all'*export* internazionale, a causa del deprezzamento dello yen e dei favorevoli tassi di cambio.

I risultati della "seconda freccia", non sono stati inizialmente altrettanto positivi. Infatti la scelta dell'aumento della tassa sui consumi, avvenuto nel 2014, portata all'8% non è stata accolta in modo benevolo dall'opinione pubblica, oltre che essere considerata un aspetto di incidenza minore per il raggiungimento dell'obiettivo posto dalla politica fiscale. Intenzione originaria era quella di creare forti stimoli fiscali nel breve termine, al fine di riportare la fiducia dei mercati, di conseguenza i pacchetti di questi stimoli previsti nella prima fase dell'*Abenomics*, in modo da poter ridurre il deficit del debito e controllo della spesa pubblica, avrebbero dato il tempo necessario alla formulazione di nuovi aggiustamenti fiscali da attuare nel lungo termine. Ma come si è già detto nel corso della prima sezione dell'elaborato è stato sin da subito chiaro dalla sua formulazione, che la chiave di volta dell'intero *Abenomics* sia costituita dalla "terza freccia" delle riforme strutturali. Quest'ultimo aspetto della politica macroeconomica giapponese è ovviamente di più lenta attuazione, dato che comprende numerosi aspetti, tra i quali la riforma del mercato del lavoro, il contenimento della spesa sociale, l'adesione alla TPP, la riforma del settore energetico, etc.

Fondamentalmente nella sua prima fase fino al 2015, è possibile sostenere che ciò che ha dato slancio all'economia giapponese sia stata una combinazione di deprezzamento dello yen, che ha dato slancio alle esportazione, e l'implementazione dell'aumento della base monetaria, che ha generato forti stimoli per l'intero sistema, più che dall'attuazione di veri e propri cambiamenti strutturali.

È senz'altro vero, che dalla sua prima formulazione nel 2012, sono stati "aggiustati" gli obiettivi da raggiungere, difatti nel 2015, si è parlato di "nuove tre frecce":

- Creare una forte economia, con una crescita del 20% per il 2020;
- Innalzare i livelli di fertilità da 1.4 a 1.8 per mantenere la popolazione del Giappone sopra i 100 milioni per i prossimi cento anni;
- Una maggiore concentrazione del *welfare* verso la popolazione anziana.

Certamente questi nuovi obiettivi sembrano andare verso l'ottica delle riforme strutturali, anche se alcune di queste non sono state implementate, come quella del mercato del lavoro, e anche se è avvenuta la ratifica del TPP, il recente ritiro degli USA a seguito della decisione del neoeletto Presidente Donald Trump, che potrebbe costare il collasso della stessa *partnership*, Abe continua a promuoverla come possibile motore dell'economia del Paese.

In quasi quattro anni di *Abenomics* si guarda al Giappone con occhio critico, e quello che originariamente è stato accolto come un piano macroeconomico che potesse risollevarle le sorti del Paese, seppur con qualche dubbio, oggi appare chiaro che molti degli obiettivi non sono stati raggiunti e che la sola politica monetaria a supportare il sistema risulti non sufficiente. Questo tuttavia non scoraggia l'idea di Abe, che continua ad essere intenzionato nel corso di questo anno a incrementare ancora l'impopolare tassa sui consumi al 10%, nonostante già il precedente incremento non abbia dato i risultati auspicati. Inoltre, ad oggi, appare chiaro che l'unico motore per la crescita sia dato dall'export, e fa sì che i grandi agglomerati aziendali tendano a non reinvestire particolarmente in patria, evitando di puntare su investimenti in termini di occupazione o miglioramenti a livello lavorativo, andando contro quelle che erano le intenzioni originali dell'*Abenomics*.

Alla luce di quanto constatato, è arduo tentare di capire quali possano essere i risvolti futuri delle scelte politiche del Premier Liberal – Democratico. Certamente va a pesare molto nel ventaglio delle operazioni politiche la contesa delle isole Senkaku con la Cina. Le scelte di Abe sul "reinterpretare" la Costituzione, e gli ingenti investimenti dedicati alla Difesa, ovviamente comporteranno tagli verso altri settori,

come quello del *welfare state*. Oltre a rappresentare una problematica specificatamente asiatica, il possibile conflitto sino – giapponese, va ad ampliarsi e a coinvolgere altri Paesi con cui sono intrecciate le relazioni degli Stati direttamente interessati. È ormai nota la tendenza nazionalistica di Abe, che legata alle ideologie del Presidente Trump non possono non creare un sottofondo di paura verso l'opinione pubblica mondiale.

Un'altra "problematica" per il vicino futuro è sicuramente la realizzazione dei prossimi giochi olimpici che si terranno a Tōkyō. I costi dedicati alle Olimpiadi del 2020 andranno ad intaccare quello che è il *budget* della spesa pubblica, ovviamente andando ulteriormente a limitare, per i prossimi anni, i costi associati all'implementazione di una riforma vincente del mercato del lavoro, oltre a comportare altri tagli al sistema previdenziale, e tutte le aree del *welfare*. Tuttavia l'opportunità di Tōkyō 2020 può rappresentare una maggiore apertura del Giappone verso la figura dello "straniero", che se supportata da una mirata azione politica, potrebbe essere in divenire la base di nuove azioni che porteranno a una migliore regolamentazione dell'immigrazione con lo scopo di andare a revitalizzare il settore lavorativo.

Con attenzione alla riforma italiana del *Jobs Act*, dopo che l'abolizione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori non è stata applicata, poiché considerata inammissibile da parte della Corte Costituzionale, in base ai primi rapporti dell'ISTAT è sicuramente vero che qualcosa si è mosso nella giusta direzione in campo occupazionale.

Tuttavia resta da considerare di vitale importanza la distribuzione di tale occupazione, dato che a beneficiarne maggiormente sono stati gli "anziani", mentre ancora rimane alto il tasso di disoccupazione giovanile, con stime che si aggirano a circa il 40%.

Per il governo Renzi il 2016 è stato sicuramente l'anno più difficile, tutto confermato dalla recente sconfitta a dicembre del Premier, a causa della ratifica non avvenuta tramite referendum popolare sulla riforma costituzionale. Questo evento ha fatto entrare la politica italiana in una grave fase di stallo. Renzi ha preso la decisione di dimettersi, lasciando aperta la via della formazione di un governo transitorio che è stato formato da Paolo Gentiloni, approvato dal Presidente della Repubblica Mattarella.

Molti sono i quesiti rimasti irrisolti per questo anno 2017, tra i quali considerare l'efficacia della riforma *Jobs Act* a livello occupazionale, e soprattutto la necessità di riformare il sistema pensionistico.

Le stesse politiche attive del mercato del lavoro, come l'istituzione del ANPAL, *Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro*, che doveva essere un'agenzia governativa centralizzata, hanno trovato il loro fermo. Questa intenzione nasceva dall'esigenza di decentralizzare il controllo delle Regioni, così come previsto dalla Costituzione, ma dato il loro bilancio negativo, specialmente nell'ultimo decennio, ha portato il precedente governo a tentare di riorganizzare la struttura stessa del sistema. Certamente abbiamo detto "fermo", ma non si è trattato di un vero e proprio fallimento del progetto. Infatti l'ANPAL è stato istituito, e opera adesso in concomitanza con le Regioni, con lo scopo di creare un "volano" occupazionale, che permetta a coloro che si trovano in uno stato di disoccupazione di rimanerci il meno possibile e tutelarne il reintegro. In quest'ottica viene abolito il precedente ASPI della riforma Fornero, per introdurre la NASPI, *Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego*, un vero e proprio ammortizzatore sociale, avente lo scopo di fornire sostegno e tutela a chi si trovi in stato di disoccupazione per ragioni indipendenti dalla propria volontà. Il 17 febbraio 2017 il nuovo Consiglio dei Ministri ha approvato il regolamento per la riorganizzazione del Ministero del Lavoro, proprio in seguito all'istituzione dell'ANPAL per poter renderne più efficace l'operato.

In merito alle pensioni, già a metà 2016 il governo Renzi stava valutando una riforma con l'intenzione di inserirla nel Piano di Stabilità del 2017. Caratteristica di questa azione riformatrice era quella di inserire maggiore flessibilità in uscita, introducendo il cosiddetto APE, *Anticipo Pensionistico*, per lavoratori con oltre 63 anni che fossero nati tra il 1951 e il 1953, che si trovassero a tre anni dall'età pensionabile. Nel progetto originale questo anticipo viene accompagnato da diversi *malus* e riduzione sui benefici ottenibili.

Certamente è vero che molto altro deve essere fatto nell'ottica di riforma il sistema di previdenza italiano. Ed è proprio nel mese di febbraio 2017 che sono previste le prime consultazioni tra gli attori politici e le unioni sindacali, per cercare di implementare la pensione anticipata e altre tematiche. Attualmente in Italia vige la riforma Fornero, che benché nel periodo in cui l'Italia rischiava il default ha contenuto

l'enorme debito pubblico, è stata sicuramente vista in un'ottica negativa da parte della popolazione. Difatti è possibile affermare che proprio quest'azione di governo, con l'aumento dell'età pensionabile e le forti limitazioni al pensionamento anticipato, abbia principalmente costituito quella barriera all'entrata dei giovani al mercato del lavoro.

E così nei primi mesi del 2017 si dà il via alle fasi delle contrattazioni sulla riforma delle pensioni e dei decreti da attuare, che erano stati progettati per il Piano di Stabilità di quest'anno. Diverse le misure prese in considerazione, tra le quali, come è stato detto, dall'*Anticipo Pensionistico*, ad una forma di cumulo di contributi diverso dalla norma vigente, e i benefici ottenibili dalla "quattordicesima" per i lavoratori precoci.

In questo senso il Ministro del Lavoro Giuliano Poletti, parlando del sistema previdenziale italiano, lo definisce sostenibile nel lungo termine, ma per poter effettivamente dare adito alle sue parole è ancora necessario attendere quali possano essere i risvolti delle trattazioni dei prossimi mesi, fino ad allora continuerà a valere la legislazione corrente della riforma Fornero.

In base ai risultati che si possono evincere dagli sviluppi di queste politiche è senz'altro chiaro che ancora molto altro deve essere fatto nell'ottica delle condizioni di un *welfare state* che possa essere in grado di essere sostenibile sia nel breve che nel lungo termine, per poter garantire nel quadro di una società che va cambiando equi diritti sociali e occupazionali.

Come affrontato nel corso dell'elaborato, queste due realtà, quella italiana e quella giapponese, presentano molti tratti simili. Si è voluto lavorare nell'ottica di presentare nel modo più accurato possibile due modelli di *welfare*, le cui politiche trovano le proprie radici in un contesto demografico che presenta caratteristiche molto vicine tra loro, ma con alle spalle delle premesse di natura sociale, culturale e politica molto differenti.

Il lavoro svolto presenta sicuramente delle mancanze nelle analisi svolte, che al di là delle evoluzioni politiche che vedranno coinvolti questi Paesi, mirano a gettare le basi per possibili riflessioni, e per rendere qualunque analisi molto più approfondita, nella speranza di creare una maggiore consapevolezza verso le azioni riformatrici del settore sociale che potranno essere implementate nel prossimo futuro.

Bibliografia

Volumi

- Adams F. G., Klein L. R., Kumasaka Y., Shinozaki A., *Accelerating Japan's Economic Growth: Resolving Japan's Growth Controversy*, Routledge, London, 2008
- Boeri T., *Uno Stato Asociale: perché è fallito il welfare in Italia*, Editori Laterza, 2000
- Botman D., Danninger S., Schiff J., *Can Abenomics Succeed? Overcoming the Legacy of Japan Lost Decades*, International Monetary Fund, 2015
- Centra M., Cutillo A., *Differenziale salariale di genere e lavori tipicamente femminili*, Studi Isfol, 2009
- Colignon R. A., Usui C., *Amakudari: The Hidden Fabric of Japan's Economy*, Cornell University Press, New York, 2003
- De Falco S., De Simone A., Fabris E., Fini F., Gorga M., Perilli L., *Quale Welfare per l'Italia delle Regioni: Indagini su aspettative, opinioni e priorità degli italiani*, Avverbi Editori, 2003
- Dolan R. E., Worden R. L., *Japan: A Country Study*, Washington: GPO for the Library of Congress, 1992
- Engelen E., Ertürk I., Froud J., Johal S., Leaver A., Moran M., Nilsson A., Williams K., *After the Great Complacency: Financial Crisis and the Politics of Reform*, Oxford University Press, New York, 2011

- Estevéz-Abe M., *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, Cambridge University Press, 2008
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M., *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Marsilio Editore, 2012
- Fukao K., Kambayashi R., Kawaguchi D., Kwon H. U., Kim Y. G., Yokoyama I., *Deferred Compensation: Evidence from Employer-Employee Matched Data from Japan*, Hirotsubashi University, 2007
- Gao B., *Japan's Economic Dilemma: The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004
- Gatti F., *Storia del Giappone Contemporaneo*, Bruno Mondadori Editori, 2002
- Giovagnoli A., *La Repubblica degli Italiani, 1946 – 2016*, Editori Laterza, 2016
- Holzmann R., Stiglitz J. E., *New Ideas About Old Age Security Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank, Washington, 2001
- Hoa T. V., Harvie C., *The Causes and the Impact of the Asian Financial Crisis*, St. Martin's Press INC., New York, 2000
- Kindleberger C. P., *I primi del mondo. Come nasce e come muore l'egemonia delle grandi potenze*, Donzelli Editore, 2003
- Krauss E. S., Pekkanen R. J., *The Rise and Fall of Japan's LDP. Political Party Organizations as Historical Institutions*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2011
- Krugman P., *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, W. W. Norton & Company, Inc., New York, 2010

- Kushida K. E., Lipsky P. Y., *Japan Under the DPJ: The Politics of Transition and Governance*, Stanford, CA.: Asia-Pacific Research Center, 2013
- Martin S. L., Steel G., *Democratic Reform in Japan*, Lynne Rienner Publisher Inc., 2008
- McCall Rosenbluth F., Thies M. F., *Japan Transformed political change and economic restructuring*, Princeton University Press, 2010
- Nakamura M., *Changing Japanese Business, Economy and Society Globalization of Post-Bubble Japan*, Palgrave Macmillan, New York, 2004
- Rodano G., *Il mercato del lavoro italiano prima e dopo il Jobs Act*, Università di Roma Sapienza, 2015
- Rossi S., *Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992 – 93 a quella del 2008 – 09*, Università Roma Tre, 2010
- Schludi M., *The Reform of Bismarckian Pension Systems: A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, 2005
- Sheng A., *From Asian to Global Financial Crisis: An Asian Regulator's View of Unfettered Finance in the 1990s and 2000s*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009
- Shibata T., *Japan, Moving Toward a More Advanced Knowledge Economy*, WBI Development Studies, The World Bank, Washington, 2006
- Steinberg C., Nakane M., *Can Women Save Japan?*, IMF Working Paper Asia and Pacific Department, International Monetary Fund, 2012

- Takahashi W., *Japanese Monetary Policy: Experience from the Lost Decade*, International Journal of Business, 2013
- Tridico P., *Riforme del mercato del lavoro, occupazione e produttività: un confronto tra l'Italia e l'Europa*, in *Sindacalismo* 28/2014 Mercato del lavoro e politiche per l'occupazione, 2015

Studi disponibili online

- Ministry of Health, Welfare and Labour, *The point of the Pension Plan*, Pension Bureau, 2010
- Ministry of Health, Welfare and Labour, *Cross-generational mutual support*, Pension Bureau, Pamphlet, 2013
- Ministry of Health, Welfare and Labour, *Textbook for the Study Programme for the Senior Social Insurance Administrators: Purpose and System of Public Pension Fund Management*, 2014
- Ministry of Health, Welfare and Labour, *Annual Report 2015*, 2015
- Ministry of Health, Welfare and Labour, *Overview of the Corporate Pension*
- The Office for planning of International Affairs, General Affairs Division, Pension Bureau, *Outline of the Japanese Pension System*, 2004 Edition, 2004
- OECD, *OECD Economic Surveys: Japan 2015*, OECD Publishing, 2015

Sitografia

- **Asian Development Bank:** <https://www.adb.org/>
- **Camera dei Deputati:** <http://www.camera.it/parlam/leggi/03030l.htm>
<http://www.camera.it/parlam/leggi/97196l.htm>
- **Central Intelligence Agency:** <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>
- **Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana:** http://www.gazzettaufficiale.it/home;jsessionid=+W+IYhsObpghMrHeo91a1g_.ntc-as3-guri2b
<http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2012/07/03/012G0115/sg>
- **Il Caffè Geopolitico:** <http://www.ilcaffegeopolitico.org/27180/il-futuro-del-giappone-la-visione-di-abe-tra-successi-e-fallimenti>
<http://www.ilcaffegeopolitico.org/39119/abenomics-ii-la-trappola-delle-riforme-le-speranze-abe>
- **Il Giornale:** <http://www.ilgiornale.it/news/politica/jobs-act-gi-preistoria-senza-lavoro-4-giovani-su-10-1358072.html>
- **Il Sole 24 Ore:** <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2016-06-20/il-consiglio-dell-fmi-giappone-aumentate-salari-113754.shtml?uuid=ADfmyWf>
<http://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2017-02-05/e-se-jobs-act-avesse-creato-almeno-840mila-posti-110427.shtml?uuid=AEG0fO>

- **Immigration Bureau of Japan:** <http://www.immi-moj.go.jp/english/index.html>
- **International Monetary Fund:** <http://www.imf.org/external/index.htm>
- **ISTAT:** <http://www.istat.it>

http://www.istat.it/it/files/2016/04/Cap_3_Ra2016.pdf

<http://www.istat.it/it/anziani/condizioni-socio-economiche>

<http://www.istat.it/it/files/2016/12/2-popolazione.pdf>

https://www.istat.it/it/files/2016/02/Indicatori-demografici_2015.pdf?title=Indicatori+demografici+-+19%2Ffeb%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf

<http://www.istat.it/it/files/2016/12/C08.pdf>

<http://www.istat.it/it/files/2016/12/9-condizioni-di-vita.pdf>

<http://www.istat.it/it/archivio/186978>

<http://www.istat.it/it/anziani/popolazione-e-famiglie>

- **Japan Pension Service:** <http://www.nenkin.go.jp/index.html>

<http://www.nenkin.go.jp/service/seidozenpan/yakuwari/20150518.html#cmskokumin>

- **La Repubblica:** http://www.repubblica.it/economia/2017/01/09/news/istat_disoccupazione_novembre_2016-155669447/

http://www.repubblica.it/economia/2017/01/11/news/jobs_act_referendum_consulta-155758469/

- **Ministry of Economy, Trade and Industry:** <http://www.meti.go.jp/english/index.html>

<http://www.meti.go.jp/>

- **Ministry of Foreign Affairs of Japan:** http://www.mofa.go.jp/j_info/japan/socsec/aging.html#P301

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>

- **Ministry of Health, Welfare and Labour:** <http://www.mhlw.go.jp/english/policy/pension/pension/index.html>

<http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/>

- **Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistic Bureau:** <http://www.stat.go.jp/english/>

<http://www.stat.go.jp/index.htm>

- **National Institute of Population and Social Security Research:** <http://www.ipss.go.jp/index-e.asp>

<http://www.ipss.go.jp/index.asp>

- **OECD:** <http://www.oecd.org/>

- **Soldi On Line:** <http://www.soldionline.it/analisi-scenario/brexit-e-la-favola-delle-tre-frecce>

- **The Asahi Shimbun:** <http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201609220012.html>

<http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201607270025.html>

<http://www.asahi.com/ajw/articles/AJ201607040040.html>

- **The Current Situation of Gender Equality in Italy, Country Profile 2013:** http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/epo_campaign/131203_country_profile_italy.pdf

- **The Guardian:** <https://www.theguardian.com/world/2007/apr/17/japan.justinmccurry>

<https://www.theguardian.com/world/2012/jan/30/japan-population-shrink-third>

- **The Japan Times:** http://www.japantimes.co.jp/opinion/2016/08/14/commentary/japan-commentary/abonomics-wont-work-japan-will-fine/#.WKGDm2_hDIU

http://www.japantimes.co.jp/opinion/2017/01/02/editorials/abonomics-four-years/#.WKGDmm_hDIU

http://www.japantimes.co.jp/opinion/2016/04/04/commentary/japan-commentary/abonomics-failure-explained/#.WKGDmm_hDIU

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/it.html>

- **The Ministry of Justice:** <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-01.html>

- **The World Bank:** <http://www.worldbank.org/>

<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=IT>