



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



LA COMPLESSA RIFORMA DEL WELFARE ALGERINO ALLA LUCE DEL COVID-19

Di Simone Acquaviva
Giugno 2020

L'intervento massiccio dello Stato, con forme e modi anche straordinari, è una delle poche opzioni a disposizione delle economie di mercato per attutire gli effetti di una recessione. Non fa eccezione l'attuale crisi causata dallo scoppio della pandemia del Covid-19, in occasione della quale diversi Paesi hanno mobilitato i più variegati strumenti di politica fiscale ed economica per sostenere i PIL nazionali e offrire forme di welfare emergenziali ai propri cittadini. Tuttavia, nelle ultime settimane alcune nazioni sono state costrette ad intraprendere la strada opposta, con **ingenti tagli di budget per preservare le volatili finanze pubbliche**. Tra queste è possibile annoverare il caso dell'Algeria, destabilizzata dall'impatto economico (oltre che sanitario) del Covid-19 in un periodo di forte instabilità politica. Il Paese mediterraneo, di fatti, è scosso da una lunga stagione di proteste rivolte nei confronti dell'apparato politico-militare (il *pouvoir*) del Paese. L'*Hirak* (in arabo mobilitazione, protesta) algerino è iniziato il 22 febbraio 2019 ed ha portato alla caduta della ventennale presidenza di Abdelaziz Bouteflika e ad una transizione di potere prettamente cosmetica gestita dall'apparato militare del Paese, che non ha spento le rivendicazioni della piazza.

A pesare in maniera massiccia sull'economia del Paese nordafricano, in aggiunta alle misure di lockdown interne, è il crollo del prezzo del greggio. Il mercato del petrolio, di fatti, sta vivendo uno dei periodi più altalenanti degli ultimi decenni, complice l'enorme **crollo della domanda mondiale causata dal blocco della produzione globale**. Il greggio è stato scambiato per oltre 2 mesi a prezzi stabilmente inferiori ai 30 dollari al barile, con storiche punte negative come quella registrata il 21 aprile scorso, quando il WTI americano (indice benchmark del mercato del greggio assieme al Brent europeo) ha chiuso la seduta a -37,63 dollari (evento eccezionale causato dalla saturazione della capacità di stoccaggio del petrolio americano, ma comunque sintomatico dell'estrema volatilità del mercato). Nonostante una moderata ripresa a partire dalla seconda metà di maggio, il barile, all'11 giugno, veniva scambiato attorno ai 40 dollari, valore ben lontano dai quasi 70 d'inizio anno. **Il combinato disposto della contrazione di quantità e prezzo del petrolio ha perciò impattato fortemente sulle capacità di spesa** del Paese mediterraneo, le cui entrate



governative dipendono per oltre il 60% dai proventi degli idrocarburi. L'ultimo bilancio algerino approvato nel dicembre 2019, infatti, con un deficit del 7% ed una crescita stimata all'1,5%, avrebbe registrato una situazione di equilibrio in presenza di un prezzo del greggio attorno ai 50 dollari al barile e volumi di vendita stabili. In quell'occasione il governo aveva avallato un taglio del 9,2% del budget rispetto all'anno appena concluso (pur mantenendo intatti i sussidi), in tal modo tarando le proprie spese su stime del prezzo del barile prudenziali, significativa eccezione rispetto alla prassi degli anni precedenti. **Lo scoppio della pandemia mondiale ha però reso totalmente obsolete queste previsioni**, con la conseguenza di un deterioramento significativo della situazione macroeconomica del Paese. Secondo le stime del Fondo Monetario Internazionale (FMI), di fatti, il *fiscal breakeven oil price* (prezzo di vendita del petrolio necessario a tenere il bilancio in pareggio, a deficit zero) di Algeri ha raggiunto i **157 dollari al barile**, oltre 10 dollari in più rispetto alla più alta quotazione mai raggiunta dal greggio (147,25 dollari l'11 luglio 2018). In tale contesto, il deficit pubblico algerino per il 2020 dovrebbe sfiorare la doppia cifra in relazione al PIL, anche a causa della contrazione di quest'ultimo, stimata attorno al 5,2%. Al fine di rispondere al drammatico peggioramento di tali indicatori macroeconomici, lo scorso 3 maggio il presidente Algerino Abdelmadjid Tebboune ha annunciato, per la seconda volta in poco più di un mese, un **significativo taglio al bilancio del Paese, pari al 50% della spesa pubblica** se sommato a quanto già approvato nel dicembre scorso. I tagli sono concentrati soprattutto in due particolari voci di spesa: le importazioni ed investimenti. Nel dettaglio, il Paese sosterrà una diminuzione di circa 10 miliardi di dollari (pari al 25% del totale) della fattura di importazione, anche al fine di contenere il crollo drammatico delle riserve di moneta estera, fondamentali sia per preservare un certo margine di manovra di politica monetaria, ma soprattutto per sostenere i consumi di un Paese che importa significative quantità di prodotti manifatturieri e generi alimentari. L'ammontare delle riserve, perciò, dovrebbero calare di oltre 9 miliardi rispetto a quanto preventivato a inizio anno ed attestarsi a 44,2 miliardi di dollari entro dicembre

“Lo scoppio della pandemia ha reso del tutto obsolete le previsioni algerine sul prezzo del barile di petrolio, su cui viene tarato il budget statale.”

(contro i 60 in cassa ad inizio 2020 e gli oltre 200 nel 2014). D'altro canto, le esportazioni (strumento tramite il quale si accumula moneta estera) algerine contano per il 93% sulla vendita di idrocarburi, i cui ricavi dovrebbero crollare di quasi il 50% rispetto a quanto preventivato (da 37,4 miliardi a 20,6). Dal lato degli investimenti, la compagnia petrolifera nazionale Sonatrach ridurrà della metà gli interventi pianificati, per un risparmio di oltre 7 miliardi, andando così ad impattare negativamente sulla ricerca di nuovi giacimenti di idrocarburi. Inoltre, il governo congela la quasi totalità delle opere infrastrutturali, con il rischio di cancellarle definitivamente qualora la congiuntura economica poco favorevole dovesse proseguire nel tempo. L'esecutivo algerino ha perciò deciso, per il momento, di **concentrare tutti i tagli nelle spese di lungo periodo**. Al netto di un modesto taglio ai sussidi sul gasolio, **il governo ha mantenuto intatte le principali forme di welfare**, in alcuni casi addirittura rafforzandole (10% in più sul salario minimo garantito, l'eliminazione delle tasse sui salari dei dipendenti con redditi particolarmente bassi, un aumento delle pensioni fino al 7%). **Tale scelta è funzionale a gestire il consenso e attutire i malumori in una contingenza di forte tensione sociale**, ma particolarmente rischiosa dal punto di vista economico perché mette a rischio le prospettive di crescita future del Paese e sbilancia ulteriormente la composizione del budget a favore di voci di spesa improduttive. Lungi dall'essere, di fatti, un fattore secondario, **la politica dei sussidi rappresenta un elemento strutturale fondamentale per comprendere la natura del patto sociale del Paese mediterraneo**, il cui cattivo utilizzo è tra i motivi di freno dello sviluppo economico di Algeri ed in generale di molti *Rentier state* (gli stati "redditieri", ossia quelli che basano il proprio modello di welfare sulla rendita derivante dallo sfruttamento delle risorse naturali). I sussidi sono infatti lo strumento tipicamente utilizzato dalle classi dirigenti degli stati esportatori di idrocarburi per mantenere legittimità agli occhi della popolazione e ripartire i dividendi dello sfruttamento della ricchezza nazionale. Nel dettaglio dell'Algeria, questa politica è usata in modo particolarmente esteso, e spazia dalle sovvenzioni per l'acquisto di beni elementari, energia e benzina, a quelle per le politiche abitative (sebbene quest'ultima

“La politica dei sussidi è un elemento strutturale fondamentale per capire la natura del patto sociale algerino.”

dovrebbe essere oggetto di modifica a seguito degli ultimi provvedimenti), fino ad arrivare a forme di welfare tipiche anche dei Paesi europei come quelle relative ad istruzione e sanità. Accanto a queste sovvenzioni dirette dello stato (sussidi espliciti), è possibile individuare altre forme implicite di assistenza, ad esempio rinvenibili nell'imposizione di prezzi calmierati per molteplici beni, la cui elargizione comporta ulteriori costi e mancati introiti per le finanze pubbliche.

L'adozione di queste misure trova fondamento nei principi di protezione sociale e lotta alla povertà. Se da un lato è indubbio che i sussidi contribuiscano a tali scopi, è altrettanto vero che le inefficienze e gli abusi nell'elargizione di fondi pubblici creano delle forti distorsioni sul sistema economico e di spesa sociale, che a lungo andare si riversano negativamente sulla sostenibilità del bilancio pubblico e l'efficienza della macchina statale, bloccando la crescita e contribuendo paradossalmente ad acuire le tensioni e le disparità sociali.

I **sussidi** algerini sono infatti, in prima misura, **scarsamente mirati**, ossia elargiti senza una preliminare individuazione delle fasce sociali maggiormente bisognose. Di conseguenza, nella platea dei beneficiari rientrano anche quote di cittadini appartenenti alle classi medio/alte, con effetti quindi altamente regressivi. Su tutte, la politica di prezzi calmierati, in particolare su beni quali gas, elettricità e benzina (non a caso tassati in molte economie di mercato), avvantaggia principalmente le classi medio/alte (che maggiormente usufruiscono del bene) a discapito di quelle con minori possibilità di spesa. Inoltre i sussidi energetici comportano un ingente spreco delle risorse, con conseguenze doppiamente negative sulle finanze pubbliche. Queste infatti sono costrette a coprire la differenza di prezzo, con perdita considerevole di quote di export, già di per se in calo in relazione al rapido aumento dei consumi interni, il cui volume è raddoppiato negli ultimi 15 anni, complice soprattutto il combinato disposto pressione demografica e urbanizzazione. In aggiunta, la politica dei sussidi provoca forme di distorsione non solo sui consumi, ma anche sugli investimenti. Una percentuale troppo alta di spesa pubblica per sussidi, di fatti, drena risorse altrimenti impiegabili in investimenti infrastrutturali ed industriali dello Stato. Inoltre, alcuni

settori come quello agricolo perdono attrattività per via dei prezzi dei generi alimentari artificialmente bassi, talvolta sotto costo. L'assenza di un settore agricolo di rilievo, inoltre, incide sulla quantità di importazioni (non a caso il Paese compra all'estero massicce quantità di prodotti alimentari, inclusi latte e cereali), e di riflesso sulla bilancia commerciale e sulle riserve di valuta estera.

Al netto tuttavia dell'analisi economica, il cattivo funzionamento del sistema dei sussidi genera ricadute di ordine eminentemente politico, in quanto **alimenta il legame di interdipendenza tra assistenzialismo e sopravvivenza dell'élite di governo**. La strada dei sussidi è di fatti difficilmente reversibile, se non ad alti costi politici. Se infatti la classe dirigente algerina non ha trovato particolari difficoltà a mantenere i sussidi alti in presenza di un elevato prezzo del petrolio, diventa particolarmente complesso ridurne l'entità in situazioni di basso costo del greggio e maggiore tensione sociale. Inoltre, il legame tra sussidi diretti e rendite petrolifere lega ancor di più la stabilità politica del Paese alla volatilità del mercato del greggio, come del resto dimostra la storia recente algerina. Periodi di bassi prezzi degli idrocarburi, di fatti, sono spesso coincisi con momenti di instabilità, come in occasione della crisi petrolifera scoppiata nel 1985 e trascinatasi fino al 1990, alla quale sono seguite forti proteste di piazza e riforme istituzionali (poi successivamente sterilizzate). Di converso, l'alto livello dei prezzi tra il 2008 e il 2014 ha permesso al regime politico algerino, a differenza degli omologhi tunisino, egiziano e libico, di sopravvivere alla primavera araba del 2011, anestetizzando le istanze di cambiamento provenienti dalla società con un forte aumento della spesa sociale. Le rivendicazioni di piazza che stanno scuotendo Algeri da oltre un anno, perciò, possono essere in parte ricondotte alle conseguenze di un prolungato periodo di basse rimesse energetiche, che, al netto della contingenza legata al COVID-19, prosegue dalla seconda metà del 2014, quando, causa l'aumento strutturale dell'offerta derivante dalla commercializzazione dello *Shale Oil* nordamericano, il prezzo del greggio ha subito una netta flessione di lungo periodo. Da quel momento, il Paese ragiona sulle riforme da attuare per diversificare la propria economia dalla vendita degli idrocarburi, le quali comporterebbero

“La strada dei sussidi è difficilmente reversibile, se non ad alti costi politici.”

inevitabilmente un progressivo abbandono della costosa politica dei sussidi. **Tali riforme, tuttavia, sono al momento sostanzialmente confinate ad annunci e buoni propositi**, mentre negli ultimi anni non è stata intaccato il principio base che regola il welfare algerino, il cui peso sul PIL è addirittura lievitato negli ultimi 5 anni, dal 13 al 21%, dato destinato a crescere ulteriormente in luce alle risposta governativa alla pandemia.

Qualche spiraglio di riforma è tuttavia rinvenibile negli ultimi provvedimenti fiscali. In particolare, con una decisione riconfermata in Consiglio dei Ministri lo scorso 10 maggio, il governo sembra intenzionato ad **allentare le restrizioni sugli investimenti stranieri** in alcuni settori meno strategici, al momento frenati da norme come la "regola 49/51" che obbliga qualsiasi impresa volesse operare nel Paese ad avere soci maggioritari del loco. Lo scorso novembre, inoltre, il Parlamento ha approvato la **nuova legge sugli idrocarburi** che, attraverso uno snellimento del sistema fiscale e burocratico dovrebbe facilitare gli investimenti esteri nel settore, in particolare al fine di stimolare la ricerca di nuovi giacimenti.

L'implementazione di queste riforme nella direzione di un'effettiva rimozione dei vincoli agli investimenti esteri, presenta però particolari criticità in quanto rischia di incidere profondamente sullo stretto legame tra la componente politica del *pouvoir* e le oligarchie economiche che dominano il Paese. Queste ultimi sono emerse nelle more della transizione da un'economia centralizzata ad una parzialmente di mercato, avvenuta a partire dalla seconda metà degli anni '80. In assenza di istituzioni politiche trasparenti, di fatti, l'adozione selettiva delle riforme caldegiate dal Fondo Monetario Internazionale al fine di liberalizzare le istituzioni economiche del paese, ha di converso provocato la concentrazione del potere economico in mano a pochi gruppi di potere. Questi, per lo più dominati da ex militari o da personalità vicine ai principali esponenti politici, sono attivi soprattutto nel settore delle importazioni e legati al potere politico secondo logiche clientelari. Il *pouvoir* ha perciò mantenuto saldo il controllo sull'economia, delegandone *de facto* la gestione nelle mani di pochi gruppi ad esso affini. Al contrario, l'élite politica algerina non ha mai fornito gli incentivi per l'emersione di una classe media

di produttori del settore manifatturiero e agricolo, anche nel timore che questa potesse premere per una liberalizzazione, non solo economica quanto soprattutto politica del Paese.

Le prospettive di transizione strutturale algerina sono perciò ostracizzate da una potente coalizione d'interessi, in grado di redistribuire risorse, direttamente o tramite il governo, ad una buona fetta della popolazione, che avrebbe solo da perdere di fronte ad un processo di apertura dell'economia del Paese. D'altro canto, di fronte all'aggravarsi degli indicatori macroeconomici e all'intensificarsi della pressione da parte degli strati maggiormente esclusi dai dividendi della rendita petrolifera, liberalizzazioni e riforme per la diversificazione economica potrebbero non essere più a lungo rimandabili, in tal caso alimentando, con tutta probabilità, un processo che darebbe luogo ad ulteriori motivi di instabilità politica e sociale nel Paese.