



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 7-9/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Le mancate scelte della politica italiana e il loro ruolo nella perdita della sovranità nazionale

di Benedetto Francesco Ballatore, Francesco Ferrara, Bartolomeo Filadelfia

Introduzione

“La disciplina dell’economia è attività precipua dei pubblici poteri” così si esprimeva, in modo lapidario negli anni 70 del secolo scorso, uno dei maggiori esponenti della dottrina pubblicistica italiana: Massimo Severo Giannini. Ponendosi sul solco tracciato dall’autorevole studioso – la cui voce peraltro non è rimasta isolata – in questo scritto si vuole contribuire ad analizzare il modo in cui i pubblici poteri italiani si sono atteggiati nei confronti di uno dei fenomeni economici che ha maggiormente contraddistinto gli ultimi anni: quello della cd. crisi finanziaria¹. A distanza di più di sette anni dall’inizio della crisi finanziaria ed economica globale, che ha colpito in particolar modo i Paesi dell’area mediterranea (Grecia, Portogallo, Spagna e Italia) e l’Irlanda, numerosi studi si sono soffermati ad analizzare le iniziative assunte dall’Unione Europea (UE), focalizzandosi soprattutto sull’impatto macro-economico che queste ultime hanno determinato nelle economie dei suddetti Paesi. Infatti, in contrasto con quanto avvenuto nel corso della crisi economica del 1929, l’ordinamento sovranazionale europeo con le sue istituzioni è intervenuto con una serie di misure emergenziali e in seguito con provvedimenti più strutturali (basti pensare

all’attuazione da parte della Banca Centrale Europea del *Quantitative Easing*).

Per quanto concerne l’Italia, il dibattito politico ed economico, che tuttora si sta svolgendo nel Paese, ha visto numerosi esponenti di partiti politici e di *think-tank* nazionali esprimere opinioni di disappunto, molto spesso a ragione, sulle politiche di austerità predisposte dalle istituzioni internazionali (in particolar modo, Commissione Europea, Banca Centrale Europea e Fondo Monetario Internazionale).

Tuttavia, gli stessi analisti politici ed economici hanno sottovalutato la responsabilità che la classe politica italiana ha avuto nella mancata attuazione di riforme economiche “strutturali” finalizzate al miglioramento degli indicatori di *governance*, quali: 1) l’efficienza della Pubblica Amministrazione (di seguito anche P.A.); 2) efficacia della lotta alla corruzione; 3) la capacità di fare rispettare le leggi (il cosiddetto “*law enforcement*”) che può essere attuata attraverso una riforma sostanziale della giustizia civile e penale.

In tal senso, per invertire il declino politico-economico del Paese e renderlo più moderno ed efficiente, aumentandone al contempo la “credibilità politica” all’interno delle istituzioni internazionali, servirebbe un impegno pluriennale dell’intera classe politica nazionale, di cui tuttavia non vi è traccia.

¹ M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell’economia*, Mulino, Bologna, 1977, 20.

Lo studio coglie in prospettiva diacronica la parabola delle politiche economiche e industriali da parte della classe politico-amministrativa italiana, i cui esiti, già dalla metà degli anni Settanta, e soprattutto dai primi anni Novanta ad oggi, saranno condizionati da istanze politiche e sociali estranee all'idea di nazione che avevano i padri fondatori della Repubblica Italiana come Alcide De Gasperi e Luigi Einaudi.

Il quadro della governance politica ed economica dell'Italia dal dopoguerra ai nostri giorni

La conoscenza critica delle vicende storiche "dell'agire umano" è uno strumento fondamentale per il *policy-maker*, in quanto gli consente di guardare al passato per identificare modelli di azione, anche nell'ambito delle politiche economiche, che gli permetterebbero di prendere adeguate decisioni a vantaggio della comunità da lui amministrata.

Tuttavia, se si analizzano le modalità attuate delle politiche economiche italiane, già a partire dai primi anni Settanta, il quadro che se ne ottiene è scoraggiante. Infatti, la classe dirigente nazionale (sia politica che amministrativa) quasi sempre non è stata in grado di leggere le trasformazioni sociali, politiche ed economiche in atto nel contesto nazionale ed internazionale, al fine di elevare il livello qualitativo della produzione normativa, rendendola più consona all'esigenze dei cittadini e delle imprese².

Eppure il Paese, in particolar modo dalla ricostruzione post-Seconda Guerra mondiale fino alla prima metà degli anni Settanta, ebbe una classe politica in grado di programmare e implementare scelte di carattere economico e sociale in grado di migliorare il benessere della popolazione, senza intaccare la sicurezza dei conti pubblici³.

Di seguito, al fine di comprendere meglio le principali determinanti del declino sociale ed economico del Paese si riportano i principali eventi di carattere politico avveratisi dal 1948 ai nostri giorni.

La fase della ricostruzione: dal dopoguerra ai primi anni Cinquanta

Nella fase di ricostruzione della nazione il Governo italiano guidato dal Primo Ministro Alcide De Gasperi⁴, coadiuvato dai Ministri economici Einaudi⁵ e Pella⁶, riuscì a realizzare una

⁴ Uomo politico italiano nato il 3 aprile 1881 a Pieve Tesino (Trento) e protagonista assoluto della ricostruzione politica ed economica dell'Italia dopo la Seconda Guerra Mondiale. In qualità di Presidente del Consiglio, dal 1945 al 1953, guidò una serie di coalizioni di governo, composte dal suo partito (la Democrazia Cristiana) e da altre forze moderate di centro. Contribuì, anche, all'uscita dell'Italia dall'isolamento internazionale, favorendo l'adesione al Patto Atlantico (NATO) e partecipando alle prime consultazioni che avrebbero condotto all'unificazione economica dell'Europa.

⁵ Nato a Carrù (Cuneo) il 24 marzo 1874. Laureatosi nel 1895 in Giurisprudenza nel 1902 è docente all'Università di Torino con l'incarico di Legislazione Industriale ed Economia Politica. Due anni dopo ottiene la cattedra di Scienze delle Finanze all'Università Bocconi di Milano. Il 5 gennaio 1945 fu nominato governatore della Banca d'Italia, dove ebbe modo di dimostrare le sue altissime capacità di statista. Il 31 maggio 1947 fece parte del Governo quale vice Presidente e ministro del Bilancio, provvedendo alla stabilizzazione della lira mediante una severa politica di restrizione creditizia. Il 10 maggio 1948 venne eletto Presidente della Repubblica, e alla scadenza del mandato (25 aprile 1955) rientrò a far parte del Senato.

⁶ Uomo politico ed esperto di problemi economici e finanziari, partecipò a numerose conferenze economiche internazionali (OECE, GATT, ecc.). Deputato (1946-68), poi senatore per la DC fino al 1976. Nei vari gabinetti De Gasperi fu ministro delle Finanze (giugno 1947 - maggio 1948) e del Tesoro e del Bilancio (maggio 1948 - agosto 1953). Nominato il 17 agosto 1953 presidente del Consiglio con i portafogli degli Esteri e del Bilancio, tenne tali cariche fino al 12 gennaio 1954. Dal novembre 1954 al novembre 1956 fu presidente dell'Assemblea della CECA. Vice-presidente del Consiglio e ministro degli Esteri (maggio 1957 - giugno 1958, febbraio 1959 - maggio 1960) e del

² Sul punto appare opportuno rinviare a S.E. STIGLITZ, *Il ruolo economico dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2012.

³ Il tema è ampiamente trattato da M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, 2008, specif. 33 e ss.

serie di interventi normativi che furono in grado di: 1) gestire l'emergenza connessa alla ricostruzione della dotazione infrastrutturale e industriale del Paese: entrambi gravemente danneggiati nel corso degli eventi bellici; 2) affrontare urgenti questioni strutturali come il superamento delle politiche protezionistiche e monopolistiche attuate dai vari esecutivi, anche prima del "Ventennio Fascista"; ciò nella migliore tradizione del pensiero liberale tesi al fine di rimuovere tutti quegli ostacoli che impedivano, già da allora, il corretto funzionamento della libera concorrenza in Italia; 3) diversificare il sistema economico italiano che si caratterizzava per avere un elevato livello occupazionale nel settore agricolo (superiore al 40% degli attivi); 4) modernizzare la struttura industriale del Paese, concentrata soprattutto nelle Regioni nord-occidentali e che operava nell'ambito di settori produttivi con un basso livello tecnologico (tessile, alimentare) con la sola eccezione del comparto automobilistico.

Inoltre, l'attività dei Governi guidati da De Gasperi⁷, soprattutto tra 1948 e il 1951, si caratterizzò per una strenua lotta all'inflazione con efficaci provvedimenti di restrizione creditizia, che ponevano un tetto al rapporto fra impieghi e depositi bancari riducendo al contempo il rapporto impieghi-patrimonio delle banche.

Numerose, tuttavia, furono le critiche alle scelte economiche del Governo italiano, che provennero in particolare sia dai partiti di sinistra (preoccupati per l'aumento della disoccupazione)

ne) che dagli ambienti industriali timorosi che il processo di ricostruzione venisse frenato.

Anche l'amministrazione USA criticò la gestione delle politiche economiche dall'esecutivo italiano. Infatti, l'opportunità per il Governo di riorganizzare lo sviluppo del Paese passava anche dalla possibilità di utilizzare le risorse derivanti prevalentemente dal Piano Marshall, il cui obiettivo principale era la ricostruzione del sistema infrastrutturale ed economico dell'Europa.

E' opportuno ricordare, che il Governo statunitense, anche per motivi di carattere strettamente geopolitico, mise a disposizione, attraverso lo *European Recovery Program* (ERP)⁸, degli stanziamenti pari complessivamente a poco più di 12 miliardi di dollari (l'Italia ricevette tra il 1948 e il 1951 più di 1,200 milioni di dollari). L'erogazione dei finanziamenti, tuttavia, fu subordinata all'impegno da parte del Governo di utilizzarli per misure di politica economica di tipo keynesiano tra cui: 1) lo sviluppo della produzione industriale e agricola; 2) il riequilibrio del divario infrastrutturale ed economico tra il Nord e il Sud del Paese; 3) l'attuazione di politiche sociali per ridurre l'elevato tasso di disoccupazione.

Tuttavia, l'esecutivo, grazie alla determinazione di Einaudi, non modificò le poco espansive scelte di politica economica, anzi, utilizzò una parte degli aiuti del Piano Marshall per rimpinguare le riserve valutarie e consolidare la posizione della Lira. Tali scelte irritarono gli USA, convinti che l'eccessiva stretta creditizia impedisse un aumento della produttività dei settori economici dell'Italia, in contrasto con gli obiettivi dell'ERP.

Nondimeno, gli esecutivi guidati da De Gasperi perseguirono, fino al 1950, gli obiettivi cardini del proprio programma economico: 1) il pareg-

Bilancio (luglio 1960 - febbraio 1962), ha occupato infine il dicastero delle Finanze (febbraio- luglio 1972).

⁷ Governo De Gasperi I, in carica dal 10 dicembre 1945 al 10 luglio 1946; Governo De Gasperi II, in carica dal 10 luglio 1946 al 28 gennaio 1947; Governo De Gasperi III, in carica dal 2 febbraio al 31 maggio 1947; Governo De Gasperi IV, in carica dal 31 maggio 1947 al 23 maggio 1948; Governo De Gasperi V, in carica dal 23 maggio 1948 al 14 gennaio 1950; Governo De Gasperi VI, in carica dal 27 gennaio 1950 al 19 luglio 1951; Governo De Gasperi VII, in carica dal 26 luglio 1951 al 7 luglio 1953; Governo De Gasperi VIII, in carica dal 16 luglio al 2 agosto 1953.

⁸ Piano per la ripresa europea (*European Recovery Program*) approvato con legge istitutiva degli USA il 3 Aprile 1948.

gio del bilancio; 2) l'accrescimento delle riserve valutarie⁹. In tal senso, le performances dei principali aggregati macro-economici, e in particolare modo il rapporto Debito pubblico /PIL, furono estremamente positive.

Nonostante tale indicatore, tra il 1948 e il 1950, avesse raggiunto i livelli più bassi della storia economica italiana (pari al 20%) e l'industria manifatturiera cominciasse a dare i primi segnali di ripresa, gli USA continuarono a criticare le strategie economiche del governo italiano, paventando un drastico taglio dei fondi¹⁰.

Di conseguenza, nei primi sei mesi del 1950, il Governo intraprese delle politiche economiche più orientate ai dettami keynesiani ed in particolare: 1) la liberalizzazione degli scambi commerciali; 2) la diminuzione dei dazi doganali sulle merci estere; 3) l'aumento degli investimenti pubblici finalizzati a migliorare la crescita industriale, soprattutto nelle regioni del Sud Italia in modo da ridurre l'elevato tasso di disoccupazione¹¹.

In particolare, il Governo attuò una serie di norme sui temi dell'edilizia popolare ("Piano Fanfani per l'edilizia popolare" – L. 43/49 e istituzione della INA-Casa), della riforma agraria (L. 230/550 e la L. 841/50 "Legge Stralcio"), della scuola (con il "Piano decennale della scuola" del 1958) e del sistema delle partecipazioni statali come strumento per conseguire importanti obiettivi di indirizzo dell'economia, con l'istituzione della Cassa del Mezzogiorno (nata dall'intuizione di Pasquale Saraceno, fondatore

dello SVIMEZ nel 1946, sulla base di esperienze similari avviate negli Stati Uniti).

Il periodo della crescita: dai primi anni Cinquanta alla metà degli anni Sessanta

Le scelte di politica economica implementate dai Governi guidati da De Gasperi (con Einaudi dominus delle strategie economiche dell'esecutivo) tennero costantemente sotto controllo il debito pubblico e l'inflazione, costituendo l'*humus* da cui si originò il periodo del cosiddetto "miracolo economico".

Infatti, l'economia italiana, tra il 1956 e il 1963, crebbe in modo sostenuto in termini di PIL pro-capite (con incrementi medi annui di oltre il 5%), di produttività del lavoro (con aumenti di quasi il 6% annuo) e anche di redditi medi. Nel corso di quest'arco temporale, l'Italia riuscì a raggiungere tre obiettivi difficilmente compatibili: 1) investimenti produttivi elevati; 2) stabilità monetaria; 3) equilibrio della bilancia dei pagamenti.

Il risultato più rilevante di tale favorevole condizione macro-economica fu il raggiungimento di una rapida industrializzazione senza inflazione e senza disavanzi nei conti pubblici con i Paesi esteri. Ciò, naturalmente, ebbe dei riflessi positivi anche sull'incremento dei livelli occupazionali, soprattutto nelle regioni del Centro-Nord.

Nel corso di questo periodo storico, il capitalismo italiano impiegò considerevoli risorse finanziarie per l'ammodernamento degli impianti, cercando al contempo nuovi mercati esteri per l'*export* dei propri prodotti. In quegli anni, l'economia italiana fu in grado di produrre un'elevata quantità di beni di consumo durevoli (negli anni Sessanta l'Italia è al primo posto in Europa nella produzione di elettrodomestici, aziende come la Zanussi, Ignis e Indesit sono leader europei in questo settore) e innovativi.

I guadagni di efficienza derivanti dal progresso tecnico/organizzativo scaturirono dallo sfrut-

⁹ RUFFOLO, U. F., *La linea Einaudi*, in *Storia contemporanea*, a. V, n. 4, pp. 3-47, 1974.

¹⁰ Paul Hoffman, ad esempio, nella sezione del "Country Study¹⁰⁰" presentato al Congresso degli Stati Uniti il 14 febbraio 1949, definì le autorità politiche italiane non in grado di gestire con efficacia gli aiuti e minacciò (con l'avallo del Presidente Roosevelt) un drastico taglio dei fondi.

¹¹ SOTIROPULOS D.A., *WP/2013/116 International aid to southern Europe in the early post-war period: The cases of Greece and Italy*, UNU-WIDER, WIDER Working Paper, 2013.

tamento, da parte dell'imprenditoria, delle economie di scala e dal miglioramento/adattamento delle tecnologie dei Paesi (principalmente gli USA) con un più elevato tasso di industrializzazione.

Altro fattore non trascurabile fu il basso livello di tassazione delle attività imprenditoriali. Nel 1960, ossia nell'anno centrale del cosiddetto "miracolo economico" il livello di imposizione fiscale il cosiddetto *Total Tax Rate* italiano era molto più basso rispetto a quello di Francia, Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti. Ciò, è confermato dall'analisi delle serie storiche dell'ISTAT che evidenziano come, tra il 1947 e i primi anni Settanta, l'economia italiana crebbe a un tasso medio di poco inferiore al 7%¹².

¹² Durante il cosiddetto "miracolo economico" il Prodotto interno lordo, che fino al 1958 era cresciuto in media del 5.5%, crebbe nei sei anni successivi del 6.3%. Tale crescita rappresentò un record nella storia del paese. Il reddito pro-capite passò da 350.000 a 571.000 lire. Tra il 1958 e il 1959 gli investimenti lordi crebbero del 10%, mentre tra il 1961 e il 1962 l'incremento fu del 13%. Questi numeri ridussero sensibilmente il divario storico con i grandi Paesi europei: Inghilterra, Germania e Francia. La crescita del reddito pro capite produsse l'aumento dei consumi individuali che registrarono una crescita media di cinque punti percentuali l'anno. La domanda di beni durevoli (automobili, elettrodomestici, ecc.) raggiunse una crescita annua pari al 10.4%. La produzione industriale registrò una crescita pari all'84% tra il 1953 e il 1961, grazie sia alle nuove tecnologie di produzione che arrivavano in gran parte dagli Stati Uniti, sia ad una manodopera con bassi salari. Con l'aumento dell'industrializzazione diminuì il peso delle attività agricole nel bilancio globale dell'economia del paese. Tra il 1954 e il 1964 in tutta Italia vi fu una diminuzione di 3 milioni di posti di lavoro nel settore agricolo. Il peso dell'agricoltura si ridusse del 10.8% del Prodotto interno lordo. La crescita del reddito pro capite produsse l'aumento dei consumi individuali che registrarono una crescita media di cinque punti percentuali l'anno. La domanda di beni durevoli (automobili, elettrodomestici, ecc.) raggiunse una crescita annua pari al 10.4%. La produzione industriale registrò una crescita pari all'84% tra il 1953 e il 1961, grazie sia alle nuove tecnologie di produzione che arrivavano in gran parte dagli Stati Uniti, sia ad una manodopera con bassi salari. Con l'aumento dell'industrializzazione diminuì il peso delle attività agricole nel bilancio globale

La lunga decrescita: dai prodromi degli anni Sessanta al decennio dell'Euro (1999-2008)

Il lento ma inesorabile declino economico e sociale dell'Italia si palesò in tutta la sua gravità all'inizio degli anni Novanta. Tuttavia, i prodromi del lungo periodo di decrescita, che continua ad attanagliare il Paese, si intravidero subito dopo la prima metà degli anni Sessanta.

Nel 1966 la sentenza n. 1 della Corte Costituzionale fornì una nuova interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione, permettendo di finanziare la spesa corrente con l'emissione dei titoli di debito e determinando così un incremento sostanziale del debito pubblico. Infatti, l'intera classe politica, senza più il vincolo dell'articolo 81, trovò un modo efficace per influenzare il consenso degli elettori.

Proprio in quegli anni i grandi capitoli di spesa riguardarono l'espansione significativa dei costi previdenziali. L'abbandono, nel 1969, del sistema contributivo per un modello pensionistico completamente retributivo, con l'incremento sostanziale della spesa per le pensioni di vecchiaia, di anzianità e di invalidità (prestazioni spesso erogate con una logica meramente assistenziale e non previdenziale), ebbe un impatto negativo sulla solidità dei conti pubblici.

Altro aspetto, non marginale nella crescita incontrollata della spesa pubblica e del debito, fu l'istituzione nel 1970 delle Regioni a statuto ordinario alle quali furono trasferite molte fun-

dell'economia del paese. Tra il 1954 e il 1964 in tutta Italia vi fu una diminuzione di 3 milioni di posti di lavoro nel settore agricolo. Il peso dell'agricoltura si ridusse del 10.8% del Prodotto interno lordo. La produzione industriale registrò una crescita pari all'84% tra il 1953 e il 1961, grazie sia alle nuove tecnologie di produzione che arrivavano in gran parte dagli Stati Uniti, sia ad una manodopera con bassi salari. Con l'aumento dell'industrializzazione diminuì il peso delle attività agricole nel bilancio globale dell'economia del paese. Tra il 1954 e il 1964 in tutta Italia vi fu una diminuzione di 3 milioni di posti di lavoro nel settore agricolo. Il peso dell'agricoltura si ridusse del 10.8% del Prodotto interno lordo.

zioni di spesa senza le adeguate coperture finanziarie per fronteggiarle. Nel 1978, inoltre, fu istituito anche il Sistema Sanitario Nazionale che consolidò ed espanse la spesa sanitaria¹³. Infine, la congiuntura economica sfavorevole, a causa delle crisi petrolifere del 1973 e 1979, determinò una drastica riduzione del PIL.

Dal 1983 agli inizi degli anni Novanta gli esponenti del Pentapartito¹⁴ furono incapaci nel mantenere in ordine i conti dello Stato e il livello del debito pubblico, che in soli dieci anni passò dal 70 al 105% del PIL. Tale aspetto costituì una delle principali cause della prima drammatica crisi valutaria e finanziaria che nel 1992 causò l'espulsione dell'Italia dall'EMU.

Infatti, dal momento in cui il debito pubblico, originatosi dalle dissennate politiche economiche degli anni Ottanta, fu collocato presso gli investitori stranieri, partì una sorta di conto alla rovescia che si concluse, appunto, nel settembre del 1992, con il ritiro della fiducia da parte degli investitori stranieri; ciò diede il via libera alle scommesse speculative sul cambio della lira e a una traumatica svalutazione di questa.

In seguito, la crisi della Lira fu superata in virtù del *firm commitment* di entrare nell'Eurozona. In tal senso, nel 1995 iniziò un processo di apparente consolidamento dei conti pubblici che, grazie all'autorevolezza dell'allora Presidente del Consiglio (1993-1994) e successivamente Ministro del Tesoro (1996-1999) Carlo Azeglio

Ciampi, sembrò far bene sperare i partner europei. Lo scopo fu quello di riuscire a rientrare entro il 1999 all'interno dei parametri di Maastricht per poter accedere nell'Eurozona.

Nonostante lo sforzo (alimentato anche da un massiccio piano di privatizzazioni totali o parziali, di imprese pubbliche), il debito pubblico scese soltanto al 113% del PIL: ben al di sopra della soglia del 60% imposta da Maastricht. Pur non rispettando i parametri, l'Italia fu comunque annessa nell'eurozona, probabilmente con la speranza (in particolare da parte della Germania e degli altri Paesi del Nord Europa) che la fase di consolidamento delle finanze pubbliche sarebbe continuato in una prospettiva di lungo periodo.

Tuttavia, tale fase si interruppe bruscamente. Infatti, mentre il PIL tra il 1999 e il 2006 crebbe, facendo scendere il rapporto PIL/debito pubblico fino al 103% (nel biennio 2004 - 2006), il debito pubblico in valore assoluto, prima si stabilizzò intorno ai 1.600 miliardi di euro, per poi risalire dal 2004 in avanti.

In definitiva, proprio in quegli anni, i Governi sia di centro-sinistra che centro-destra, alternatisi alla guida del Paese non approfittarono a sufficienza del cosiddetto "dividendo Euro" non portando a termine alcuna riforma strutturale degli assetti istituzionali ed economici del Paese e continuando, al contrario, ad aumentare la spesa corrente.

La crisi finanziaria: dal 2008 ai nostri giorni

Dal 2008 ai nostri giorni il trend del debito pubblico non ha evidenziato alcun cambiamento: sostanzialmente è continuato a salire in valore assoluto di circa 50 miliardi l'anno. Nel 2008, anno in cui iniziò la crisi finanziaria, si registrò una rilevante contrazione del PIL. Di conseguenza, il Governo di centro-destra aumentò la spesa pubblica, per tentare di fronteggiare la grave recessione economica del Paese, in una fase in cui le entrate tributarie erano in

¹³ Sull'incidenza dell'istituzione del servizio sanitario nazionale sulla spesa pubblica la bibliografia è amplissima, ed il tema continua ad essere oggetto di riflessione da parte di studiosi di vari ambiti disciplinari. Per una disamina completa ed aggiornata appare opportuno rinviare al testo di A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2014, 81 e ss.

¹⁴ Pentapartito è l'espressione usata per definire la coalizione di governo in Italia dal 1980 fino al 1992, formata dall'intesa tra i partiti del vecchio centro-sinistra con l'aggiunta del PLI. In particolare, il governo si sosteneva mediante l'appoggio di cinque partiti politici: Democrazia Cristiana, Partito Socialista, Partito Social Democratico, Partito Repubblicano, Partito Liberale.

calo. Conseguentemente, il rapporto PIL/debito pubblico passò rapidamente dal 106 al 120% nel giro di due anni.

I drammatici avvenimenti che si susseguirono, in particolar modo alla fine del 2011, non sono ancora storia, tuttavia, la loro descrizione ha un senso poiché consente di fare chiarezza sui ruoli delle istituzioni nazionali (Presidenza della Repubblica e internazionali (principalmente l'Unione Europea) e su una questione fondamentale come quella della sovranità dei Governi.

Nel novembre 2011, l'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi riuscì ad approvare con soli 308 voti alla Camera dei Deputati (su una maggioranza richiesta di 316) il Rendiconto Generale dello Stato, ma il Paese già da agosto dal punto di vista finanziario versava in una condizione drammatica; infatti, lo *spread* raggiungeva quota 575, i mercati finanziari erano in subbuglio e la speculazione finanziaria metteva a rischio la tenuta dei conti pubblici (minimamente placata dalla lettera-ultimatum della Bce del 5 agosto precedente, in cui si chiedeva all'Italia un drastico cambio di rotta per poter aprire il cosiddetto "ombrello salva-Btp").

Il 9 novembre, l'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, dopo avere consultato molti dei leader coinvolti dalla crisi finanziaria dichiarò a mezzo stampa: *"Di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano, che ha oggi toccato livelli allarmanti, nella mia qualità di Capo dello Stato tengo a chiarire quanto segue: al fine di fugare ogni equivoco o incomprensione: non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto."* Tale decisione diverrà operativa con l'approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012.

Nel prosieguo di questo paragrafo non si farà ricorso ad alcun tipo di dietrologia in grado di alimentare ipotesi "fantomatiche" come quella

di un *golpe* ai danni della Repubblica Italiana. Tuttavia, un'analisi degli avvenimenti verificatisi tra il 2010 e il 2011 può essere in grado di spiegare l'epilogo del Governo Berlusconi suggerito dalla nota del Quirinale. Cerchiamo di esaminarli con ordine:

a) I primi problemi sulla tenuta dell'Euro iniziarono già nel maggio 2010, quando fu chiaro che la Grecia non sarebbe stata in grado di pagare i suoi debiti. La crisi dell'Eurozona nacque proprio allora, propagandosi successivamente in Irlanda, Portogallo, Spagna e Italia.

b) La responsabilità del deterioramento della situazione fu causata dall'intervento tardivo della Commissione Europea e di Germania e Francia; in sostanza non avendo dato subito gli aiuti finanziari al Governo ellenico per una quarantina di miliardi di euro, tamponando così la falla nei conti pubblici greci (che avrebbe travolto anche le banche tedesche e francesi) si finì per prestare, alla maggior parte dei Paesi dell'Unione coinvolti anche indirettamente nella crisi greca, una cifra pari a dieci volte quella iniziale.

c) La situazione italiana, tuttavia, fa storia a sé. A fine luglio 2011 ci furono i primi segni della crisi finanziaria che stava per colpire il Paese. In quei giorni, numerosi analisti, anche della Banca d'Italia, si interrogarono sulla politica rigorista portata avanti dalla Germania, dopo il virtuale fallimento di Atene. Riguardo a ciò, molti banchieri ed economisti valutarono, opportunamente, che la Germania stesse ingaggiando una vera e propria guerra commerciale verso le aziende manifatturiere italiane che, nonostante la perdurante crisi politico-istituzionale del Paese, erano le uniche in grado di competere con quelle tedesche nell'export manifatturiero. In tal senso, la discesa del corso dei Btp a favore dei *Bund*, rappresentò la benzina perfetta per la speculazione. In quei giorni così drammatici emerse, tra l'altro, che già a gennaio le principa-

li banche tedesche iniziarono a vendere massicci quantitativi di Bot e Btp.

d) La politica isolazionista della Germania rischiò di escludere dal “recinto comunitario” nazioni in seria difficoltà finanziaria come l'Italia, se quest'ultima non avesse dimostrato la capacità di riformare in modo strutturale la propria economia. Non a caso, gli istituti di credito tedeschi, come già rilevato in precedenza, si liberarono dei titoli di stato italiano facendone cadere le quotazioni e lievitare i rendimenti. In sostanza, i soldi degli investitori furono indirizzati verso “lidi più sicuri”, con la diretta conseguenza di rafforzare la Germania.

e) Tale contesto determinò le richieste al Governo italiano da parte della Commissione Europea e della BCE, riportate nella lettera¹⁵ firmata da Mario Draghi (Presidente *in pectore* della BCE) e dal Presidente uscente della BCE Jean Claude Trichet, con la quale di fatto si annunciò, in mancanza di un piano di riforme credibile da parte del Governo italiano, la possibile sospensione del programma di riacquisto di BOT e BTP da parte della BCE.

Fu quella la ragione che obbligò il Presidente della Repubblica a esercitare una forte azione di *moral suasion* affinché il Presidente del Consiglio rassegnasse le sue dimissioni, in considerazione anche del fatto che il differenziale BTP/BUND a novembre raggiunse quota 575: di poco al di sotto del limite sostenibile (come indicato dalla Banca d'Italia) per le casse pubbliche pari a 600.

E' del tutto evidente che la posta in gioco nel 2011 fu molto più importante di un semplice cambio di esecutivo. In particolare, risultò chiaro a tutti gli analisti politici che con quell'assetto governativo e senza una generale

assunzione di responsabilità di tutti i partiti, l'Italia avrebbe avuto serissimi problemi a vendere ancora il suo enorme debito pubblico: l'unica voce di bilancio, purtroppo, ancora oggi insostituibile per permettere il funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Il Governo Berlusconi, quindi, uscì di scena per la sua incapacità (pur avendo una larga maggioranza alla Camera e al Senato) nell'approntare misure significative in grado di garantire una più ampia concorrenza soprattutto nell'erogazione dei servizi ai cittadini, di migliorare la qualità dei servizi pubblici e di riprogettare sistemi regolatori e fiscali in grado di sostenere in modo più efficace la competitività delle imprese e l'efficienza del mercato del lavoro.

Il ruolo della governance pubblica e della corruzione nel declino economico

Numerose evidenze empiriche¹⁶, nel corso degli ultimi dieci anni, hanno molto spesso correlato i deludenti risultati dell'economia italiana a fattori “strettamente” economici:

a) il peso e la continua crescita del debito pubblico (in virtù di una spesa pubblica corrente fuori controllo) che, come già evidenziato precedentemente, potrebbe far collassare all'improvviso l'economia italiana qualora un eccessivo rialzo dei tassi d'interesse dovesse renderlo insostenibile;

b) il conseguente elevato livello di tassazione sui redditi da lavoro e delle imposte indirette che non corrispondendo ad una adeguata controprestazione dello Stato in termini di servizi e infrastrutture deprime l'economia;

c) l'inefficacia del sistema di *welfare* che, oltre a essere ingiusto, non è strutturato per sostenere la domanda interna in caso di shock economici, poiché sono tutelate soltanto determinate fasce

¹⁵ Testo completo:
http://www.corriere.it/economia/11_settembre_29/trichet_draghi_italiano_405e2be2-ea59-11e0-ae06-4da866778017.shtml

¹⁶ L. RICOLFI, *La Repubblica delle tasse. Perché l'Italia non cresce più*, RCS 2011.

di popolazione, rispetto ad altre senza alcuna tutela;

d) la mancanza di un sistema di finanziamento alternativo al sistema bancario in grado di stimolare gli investimenti nelle start-up e di scoraggiare la fuga di capitali.

Tuttavia, un'analisi adeguata delle ragioni alla base della decrescita economica dell'Italia, non può non contemplare la scarsa qualità della *governance* politica e dell'*institutional setting* del Paese che, a nostro parere, è alla base della sua stagnazione economica e, come vedremo nel prosieguo di questo paragrafo, all'origine dei fenomeni di corruzione.

La corruzione politico-burocratica in Italia: gli aspetti generali

La corruzione politico-amministrativa in Italia, ha cominciato ad assumere una dimensione preoccupante a partire dalla prima metà degli anni Settanta ed è aumentata costantemente fino ai nostri giorni. Nel 1995 essa ha mostrato un *trend* decrescente, a seguito delle inchieste giudiziarie di *Tangentopoli*, per poi ripresentarsi in una forma ancora più invasiva nel corso degli ultimi venti anni¹⁷.

Ad oggi, i fenomeni di corruzione, che derivano dalla correlazione scarsa qualità della *governance pubblica* vs *corruptore* appaiono uniformemente distribuiti sul territorio nazionale a diversi livelli e riguardano diverse categorie di cittadini: politici eletti, amministratori pubblici e dirigenti privati, anche se non con la stessa intensità e frequenza.

Gli ambiti principali in cui gli episodi di corruzione si esplicano sono: contratti di appalto e di fornitura, strumenti urbanistici e concessioni edilizie, finanziamenti alle imprese, assunzioni, finanziamento dei partiti politici, controlli fiscali, associazioni che agiscono in modo occulto.

Studi della Banca d'Italia hanno evidenziato come i costi della corruzione non siano dati soltanto dai finanziamenti pubblici oggetto di indebita appropriazione, ma anche dagli incalcolabili danni prodotti dall'inefficienza e dagli sprechi dei servizi pubblici erogati ai cittadini.

Basti pensare alle conseguenze della cattiva scelta nella collocazione e dell'imperfetta esecuzione di un'opera pubblica a prezzi superiori a quelli di mercato (pagati dalle amministrazioni pubbliche ai loro fornitori e appaltatori), oppure al danno (anche indiretto) arrecato alla comunità dal ritardo o rifiuto di un provvedimento favorevole per mancata corresponsione di una tangente richiesta dal funzionario e/o politico all'imprenditore.

L'analisi delle inchieste giudiziarie condotte in Italia negli ultimi venti anni, ha permesso di enucleare come i fenomeni corruttivi si caratterizzano per il loro carattere sistemico; questi ultimi, infatti, costituiscono fatti seriali, non isolati, nei quali si presentano frequentemente più corruttori, più corrotti, nonché intermediari.

Come già evidenziato, rispetto ad altri Paesi occidentali, l'esperienza italiana si è contraddistinta, oltre che per la scala di diffusione della corruzione, rivelata in parte dalle indagini giudiziarie, anche per la capillare penetrazione del fenomeno nei comparti più strategici della P.A.

I recenti episodi di corruzione (come quelli afferenti alle inchieste "*Mose di Venezia*" e "*Mafia Capitale*") hanno rilevato come questi ultimi si siano verificati tanto a livello di grandi decisioni che coinvolgono ingenti risorse finanziarie, ad esempio, in materia di lavori pubblici e di erogazione di servizi alla persona, quanto nell'ordinaria attività amministrativa.

Numerose evidenze empiriche condotte sul territorio italiano, hanno mostrato come i fenomeni di corruzione si possano presentare in tutti i settori di attività pubblica, in cui i privati (il singolo operatore economico e/o l'organizzazione criminale) cercano di influen-

¹⁷ N. FIORINO, E. GALLI, *La Corruzione in Italia. Un'analisi economica*, Il Mulino, Bologna, 2012.

zare a proprio vantaggio l'esercizio del potere pubblico, o di ottenere informazioni riservate che consentano loro di avere un accesso privilegiato alle posizioni di rendita che derivano dall'attività amministrativa degli enti pubblici.

Un'ampia serie di studi ha constatato come le decisioni pubbliche risultino più o meno vulnerabili alla corruzione a seconda dell'ammontare delle risorse finanziarie impegnate e del grado di discrezionalità della decisione. Inoltre, quanto più estesa è la discrezionalità dell'azione amministrativa in quel settore, tanto più agevole risulta la conclusione del patto illecito.

Un recente studio, che rileva ulteriormente tale correlazione, ha messo a confronto ciò che è accaduto negli anni successivi i terremoti in Friuli e in Irpinia¹⁸. In sostanza, il trasferimento delle risorse finanziarie (senza controllo) per la ricostruzione ha sostanzialmente facilitato in Irpinia (e più in generale in Campania) una vera e propria "partnership commerciale" tra il "decisore politico/amministrativo" e gli esponenti dei clan criminali locali.

Ciò ha determinato alla fine due effetti opposti: 1) di crescita nel Friuli-Venezia Giulia (oltre 20 punti percentuali in più nell'arco di un ventennio) 2) di decrescita in Irpinia (oltre 10 punti percentuali in meno), dove la criminalità organizzata avrebbe distratto i fondi pubblici corrompendo gli amministratori locali e più in generale dalla minore qualità delle istituzioni.

Chiaramente la corruzione è un fenomeno diffuso a livello internazionale; essa è diffusa in Paesi con un'amministrazione robusta come il Giappone, Stati Uniti, o negli enti locali di Paesi con antiche tradizioni di "self government", come il Regno Unito e nelle amministrazioni locali di Paesi (come la Francia) dove il decentramento è un fatto recente.

Tuttavia in Italia i fenomeni corruttivi, legati soprattutto all'erogazione dei servizi pubblici alla popolazione, preoccupano particolarmente, in quanto l'apparato politico-amministrativo italiano presenta dei fattori intrinseci di debolezza che nel corso degli anni hanno accentuato la gravità del problema.

Numerose rilevazioni statistiche basate sulla misurazione della percezione (da parte della popolazione) del livello di corruzione hanno attestato la pervasività del fenomeno in Italia; quest'ultima appare sempre di più come un caso anomalo nel panorama europeo principalmente in ragione della distanza che intercorre con la maggior parte dei Paesi UE, ed in particolare con quelli dell'Europa Settentrionale.

Per esempio, nella rilevazione del 2013 di *Transparency International*, l'Italia ha registrato un *Perception Corruption Index* pari a 43 (rispetto al valore di massima trasparenza di 100). Il dato del 2014, sebbene leggermente migliorato rispetto a quello del 2013, non è tuttavia troppo distante dalle rilevazioni dell'ultimo decennio in base alle quali l'Italia si colloca su posizioni analoghe a quelle di numerosi paesi dell'Asia e dell'America Latina.

Anche i dati del *Global Corruption Barometer* 2013 hanno evidenziato che il livello di corruzione nel territorio italiano è molto elevato; in tal senso i cittadini italiani, intervistati nel corso dello studio condotto in ben 107 Paesi, ritengono che il fenomeno abbia fatto registrare un incremento rilevante dal 2011 al 2013.

Infine, secondo l'indicatore di corruzione (*Corruption Control Index*) elaborato dalla Banca Mondiale nell'ambito dei *Worldwide Governance Indicators*, l'Italia si colloca tra gli ultimi posti in Europa mostrando un trend costantemente negativo, soprattutto a partire dal 2008 ad oggi (passando dallo 0.36 del 1996 all'attuale 0.21).

A supporto delle indicazioni fornite da queste metodologie basate sulla "percezione", che tuttavia presentano numerose criticità (prima fra

¹⁸ G. BARONE e S. MOCETTI, *Natural disasters, growth and institutions: A tale of two earthquakes*, *Journal of Urban Economics*, Vol. 84(C): 52-66, 2014.

tutte il fatto che la percezione della corruzione può cambiare rapidamente senza alcun fondamento oggettivo, ma soltanto in relazione ad un recente scandalo politico), moderne tecniche econometriche (*Synthetic Control Analysis*) sono riuscite a isolare empiricamente gli effetti depressivi nel sistema socio-economico nazionale della presenza criminale/corruzione da quelli dovuti a ogni altra causa.

Ad esempio, uno studio condotto nel 2012, su due regioni (Puglia e Basilicata) in cui la presenza della criminalità organizzata è abbastanza recente (risalente alla fine degli anni Settanta) ha permesso di confrontare la performance economica delle due regioni in esame, prima e dopo l'infiltrazione della *Camorra* e della *'Ndrangheta*, con quella di regioni italiane del Centro-Nord con caratteristiche socio-economiche inizialmente simili ma immuni dal contagio. I risultati dello studio hanno rilevato come l'arrivo della grande criminalità (che si è avvalsa della sua "capacità di persuasione" nei confronti della classe politica locale) abbia determinato una decrescita delle due regioni di 16 punti percentuali in trent'anni, scoraggiando quindi gli investimenti privati.

Un'ulteriore ricerca, inerente in modo più specifico alla misurazione della corruzione nel settore della P.A., ha confermato la correlazione negativa tra corruzione (misurata dal numero di consiglieri regionali indagati per reati contro la P.A.) e crescita economica nelle regioni italiane, negli anni 1980-2004¹⁹.

I fattori che determinano la corruzione in Italia

Nonostante la frammentarietà delle informazioni e dei dati in possesso sul fenomeno della corruzione in Italia, alcuni documenti, come la Relazione Annuale della Corte dei Conti, ci

permettono di elencarne brevemente le principali cause:

a) **Legislazione debole, scarsa capacità di *law enforcement* e leggi *ad personam*.** La normativa italiana per contrastare la corruzione non è efficace, a causa di una serie di riforme e leggi *ad personam*, nate per addomesticare i processi in cui, ancora oggi, sono imputati numerosi politici e manager e che hanno scientemente ridotto le sanzioni attese da chi si rende protagonista di un atto di corruzione. La depenalizzazione del falso in bilancio, l'accorciamento dei tempi di prescrizione e l'assenza di una fattispecie di auto-riciclaggio hanno senza dubbio diminuito le capacità investigative della magistratura inquirente, rendendo deboli le aspettative di sanzione per i corrotti. E' del tutto evidente che ogni tangente pagata richiede una provvista in nero per generare le somme da versare e quindi una contabilità infedele.

Inoltre, ogni tangente percepita è nel breve periodo reinvestita dal corrotto. In tal senso, se il falso in bilancio non blocca il primo passaggio e il reato di auto-riciclaggio non sanziona il secondo, il meccanismo corruttivo posto in essere avrà elevate possibilità di successo. Inoltre, corruttore e corrotto, nel perpetuare la loro attività criminale non sono scoraggiati dalla remota possibilità che una indagine della magistratura riesca a concludersi nei diversi gradi di giudizio prima della tagliola della prescrizione. Le recenti riforme anticorruzione, la Legge 190/2012 ("Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.") e la nuova Legge 27/05/2015 ("Disposizioni in materia di delitti contro la P.A., di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio"), pur avendo introdotto alcune innovazioni importanti, non hanno intaccato questi aspetti.

b) **La scarsa qualità della P.A..** Come già rilevato in numerosi studi, un'amministrazione pubblica efficiente costituisce il requisito indispensabile per combattere la corruzione e l'uso im-

¹⁹ N. FIORINO, E. GALLI e I. PETRARCA (2012), *Corruption and Growth: Evidence from the Italian regions*, European Journal of Government and Economics, Vol. 1(2).

proprio delle risorse pubbliche. In Italia, in questi anni è avvenuto esattamente il contrario. Ad esempio, tra il 2007 e il 2011, lo stanziamento dei fondi strutturali europei ha determinato un aumento significativo dei reati di corruzione, con due eccezioni: i comuni con amministrazioni particolarmente efficienti nella produzione di beni e servizi e quelli in cui più alta è la partecipazione dei cittadini alla vita politica e maggiore il controllo sugli amministratori locali²⁰. A conferma della bassa qualità della P.A. Italiana, il principale indicatore sintetico disponibile, prodotto dalla Banca mondiale nell'ambito del Rapporto *Doing Business* 2014²¹, colloca quest'anno il nostro paese al 56° posto su 189, con un peggioramento di quattro posizioni rispetto all'anno scorso.

c) Il forte radicamento delle organizzazioni criminali nel tessuto economico e sociale del Paese. La presenza della criminalità organizzata determina una distorsione nell'allocazione efficiente delle risorse pubbliche; vi è evidenza che nei territori dove la pervasività delle organizzazioni criminali è elevata le imprese tendano a ricevere, a parità di altre condizioni, maggiori incentivi pubblici²².

Tale aspetto sarebbe riconducibile a forme di corruzione e allo stesso tempo di cattiva alloca-

zione della spesa pubblica, non a una maggiore capacità delle imprese di attrarre tali finanziamenti; in sostanza, la combinazione corruzione e presenza della criminalità organizzata distorce i principi della libera concorrenza: gli unici in grado di garantire, ovviamente all'interno di un contesto normativo adeguato, il corretto evolversi di un sistema economico. Nelle molte aree del Paese, in cui le pratiche corruttive sono maggiormente diffuse, il ricorso a procedure e criteri di aggiudicazione dei lavori pubblici che conferiscono maggiore discrezionalità alla stazione appaltante, spesso in deroga alla disciplina sui contratti pubblici, amplifica i rischi di infiltrazione criminale e di corruzione.

Ciò si verifica, in particolar modo, nel momento in cui non sono stabiliti criteri e requisiti di trasparenza stringenti e meccanismi di controllo adeguati sui funzionari pubblici e sulle imprese²³. Riguardo ai fatti appena descritti, è possibile rilevare come l'elevato tasso di criminalità produca dei rilevanti effetti negativi sugli investimenti in generale e quelli diretti dall'estero in particolare. In tal senso, l'analisi dei risultati ottenuti dall'indicatore *Doing Business* (che fornisce una sintesi della qualità dell'ambiente istituzionale nei confronti delle attività imprenditoriali) e considerando il grado di penetrazione criminale nel territorio, ha permesso di stimare che, a parità di altre condizioni, se le istituzioni italiane fossero qualitativamente simili a quelle dell'area euro, tra il 2006 e il 2012, i flussi di investimento esteri nel Paese sarebbero risultati superiori del 15 per cento – quasi 16 miliardi di euro – agli investimenti diretti effettivamente attratti nel periodo²⁴.

²⁰ I. DE ANGELIS, G. DE BLASIO e L. RIZZICA, "Take the money and... bribe! The effects of EU funding on corruption", Banca d'Italia, 2014.

²¹ *Doing Business* in Italia mette a confronto le regolamentazioni d'impresa in 13 città italiane – Bari, Bologna, Cagliari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Potenza, Roma e Torino – e 7 porti – Cagliari, Catania, Genova, Gioia Tauro, Napoli, Taranto e Trieste. Il rapporto esamina le regolamentazioni inerenti a 5 aree tematiche di particolare importanza per la vita delle piccole e medie imprese: avvio d'impresa, ottenimento dei permessi edilizi, trasferimento di proprietà immobiliare, risoluzione di dispute commerciali e commercio transfrontaliero marittimo.

²² G. BARONE e G. NARCISO, "The effect of organized crime on public funds", Banca d'Italia, Temi di discussione, 916, giugno 2013.

²³ F. DECAROLIS, C. GIORGIANTONIO e V. GIOVANNIELLO, "L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato", Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 83, dicembre 2010.

²⁴ A. BORIN, R. CRISTADORO e E. MATTEVI, "Investimenti diretti esteri e qualità delle istituzioni", Banca

Come dimostrato da numerose evidenze empiriche, la pervasività dei fenomeni criminali e corruttivi è in grado di erodere, non solo il capitale finanziario ed economico di un'area, ma anche il capitale umano. Infatti, la diffusione della criminalità e della corruzione tende a deprimere in maniera significativa i rendimenti dell'istruzione disincentivando per tale via gli investimenti in capitale umano¹⁶. Infine, l'intreccio di relazioni tra poteri criminali e potere burocratico preclude nel lungo periodo l'evoluzione di una P.A. efficiente, avendo come conseguenza diretta una diminuzione in termini quantitativi e qualitativi degli investimenti nelle aree dove tale fenomeno si esplica in tutta la sua pervasività²⁵.

I fatti appena delineati, evidenziano quindi che i costi diretti e indiretti per il Paese, soprattutto in una prospettiva di lungo periodo sono molto elevati. Richiederebbero quindi risposte decise e un coinvolgimento convinto di tutti i potenziali attori.

Le possibili soluzioni per fermare il declino: l'ottimismo della volontà

La crescita economica e sociale di una nazione è il risultato di una combinazione di molteplici fattori: 1) elevata disponibilità di capitale fisso, finanziario e umano; 2) elevati tassi di sviluppo tecnologico e organizzazione produttiva.

Il ruolo della "buona politica" dovrebbe essere appunto quello di consentire un'interazione efficace di questi fattori, attraverso l'implementazione di riforme strutturali in gra-

do di creare l'*humus* necessario alla crescita di una forza lavoro istruita e competente, in grado di adeguarsi tempestivamente ai cambiamenti imposti dallo sviluppo delle nuove tecnologie.

E' necessario premettere che nell'azione di ricostruzione dell'economia e delle politiche pubbliche non si riparte da zero. Esistono, infatti, le possibilità per permettere al Paese di riconquistare il ruolo che gli dovrebbe competere nel contesto internazionale. In tal senso, le scelte economiche che l'attuale e il prossimo esecutivo dovranno prendere richiedono elevate dosi di "realpolitik".

In relazione a ciò, nel proseguo di questo paragrafo verranno descritte quattro ipotesi controfattuali che potrebbero rilevarsi decisive per il rilancio del Paese.

a) **Abbattimento dello stock di debito pubblico** è uno degli aspetti più rilevanti per consentire la ripartenza del Paese. Lo Stato dispone di un patrimonio totale stimato in 1.815 miliardi di euro (disperso tra Regioni, Comuni e Province). Nell'arco di una legislatura, non è un'impresa impossibile potere vendere *asset* per un totale di 250-300 miliardi di euro (di cui circa la metà da società pubbliche e la restante da immobili), ciò consentirebbe di ridurre in misura corrispondente il rapporto debito/PIL.

Un aspetto da non sottovalutare consisterebbe nel fatto che la vendita di *asset* pubblici potrebbe diventare anche un'occasione per attuare un'efficace politica economica, utilizzando l'uscita dello Stato dall'economia come strumento di concorrenza per lo stimolo della crescita economica. Escludendo opere d'arte e immobili effettivamente utilizzati dalla PA, è possibile ottenere 400 miliardi di immobili effettivamente smobilizzabili dallo Stato. Essendo questi *asset* dispersi tra Stato, Regioni, Province e Comuni vi è, innanzitutto un problema organizzativo e di attribuzione dei ricavi dalla vendita.

d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, 230, settembre 2014.

²⁵ F. BROLLO, T. NANNICINI, R. PEROTTI e G. TABELLINI, G., "The political resource curse", American Economic Review, 103(5), 2013; BUONANNO, G. PRAROLO e P. VANIN, "Organized crime and electoral outcomes in Sicily", Università di Bologna, Dipartimento Scienze Economiche, Working Paper, 965, settembre 2014.

Un secondo problema consiste nell'impossibilità di smobilizzare tutti gli *asset* in tempi ragionevoli, diciamo una legislatura. Per vendere molti di questi beni è necessario intervenire sulla loro destinazione d'uso, sul piano regolatore, etc. Questi problemi riducono l'ammontare effettivamente smobilizzabile a circa 136 miliardi. Va da sé che il Ministero dell'Economia e Finanza (MEF) dovrebbe, nell'immediato futuro censire tutti i beni cedibili e creare un inventario. Fatto questo primo passo, il MEF dovrebbe organizzare delle aste aperte al maggior numero di partecipanti durante le quali verrebbero immesse sul mercato singoli cespiti o interi lotti. Se, per la peculiarità di alcuni beni, non si dovessero trovare compratori durante le aste, si potrà procedere con vendite private. Come già detto, la vendita delle partecipazioni statali è un altro aspetto rilevante nel processo di abbattimento del debito. Recenti stime dell'Istituto Bruno Leoni hanno rilevato che la vendita di tali partecipazioni potrebbe fare ottenere allo Stato ben 135 miliardi. Questi processi non devono essere interpretati solo come modi di "fare cassa" ma come occasioni per intraprendere una vera e propria politica industriale volta alla liberalizzazione e all'apertura alla concorrenza di settori precedentemente monopolizzati dallo Stato. In totale, è realistico pensare di poter alienare circa 271 miliardi di euro nell'arco dei prossimi 5 anni. L'operazione aiuterebbe ad abbattere il debito pubblico e convincere i mercati della determinazione dell'Italia nel voler cambiare rotta. Potrebbe anche stimolare il PIL attraverso l'apertura alla concorrenza di interi settori e farebbe sicuramente risparmiare ai contribuenti miliardi di euro ogni anno in interessi sul debito pubblico.

b) Riduzione della spesa pubblica. Come già rilevato, l'Italia è caratterizzata da un'elevata spesa pubblica, essendo il primo Paese in Europa per spesa pensionistica, e uno dei primi per

spesa in interessi sul debito e per i costi della politica (organi legislativi, esecutivi e diplomatici). La spesa pubblica italiana è molto alta e ciò è la causa dell'elevata pressione fiscale. Naturalmente, poiché la spesa è sistematicamente superiore alle entrate fiscali, si è prodotto negli anni un enorme debito pubblico. Il risultato è un'elevata pressione fiscale, che disincentiva la produzione e diminuisce la competitività dell'economia.

Come già rilevato, la spesa pubblica in deficit ha comportato la formazione del terzo debito pubblico maggiore del mondo, con la conseguente e perdurante instabilità finanziaria che caratterizza l'economia italiana, nonché l'elevata spesa per interessi. In tal senso, si dovrebbe intervenire con decisione su tutte le voci di spesa nelle quali l'Italia spende, in proporzione al PIL, più dei Paesi comparabili. Tale intervento non deve consistere solo in un taglio dei finanziamenti, ma deve prevedere soprattutto una forte riorganizzazione dei servizi pubblici, allo scopo di introdurre adeguati incentivi all'efficienza: per esempio con la digitalizzazione della P.A. oppure con riforme della giustizia, della sanità e del sistema educativo.

c) Riduzione delle tasse e lotta all'evasione. Secondo le stime ufficiali dell'ultimo Documento di economia e finanza, nel 2014 la pressione fiscale in Italia è pari al 45 per cento, con un divario di quasi 5 punti percentuali rispetto alla media europea. Un recente studio ha evidenziato come la causa principale della crescita dell'economia sommersa in Italia derivi proprio dal costante aumento della pressione fiscale^{26 27}. In effetti, la dinamica della cosiddetta "econo-

²⁶ R. ORSI, D.RAGGI, F.TURINO, "Size, Trend, and Policy Implications of the Underground Economy", *Review of Economic Dynamics*, Volume 17, Issue 3, Pages 417-436, July 2014.

²⁷ F.BUSATO, B.CHIARINI, "Steady state Laffer curve with the underground economy", Working Papers 8, Department of the Treasury, Ministry of the Economy and of Finance, Jul. 2012.

mia sommersa” si origina da un processo di riallocazione delle risorse che, a seguito di un aumento della pressione fiscale, costituisce un vero e proprio incentivo all’evasione da parte degli individui.

Da questo punto di vista, ed è ciò che succede costantemente nel contesto italiano, si assiste a uno spostamento di risorse dal settore ufficiale a quello informale, facendo aumentare di conseguenza il peso dell’economia sommersa sulla produzione aggregata. Da questo punto di vista, numerose evidenze empiriche suggeriscono che, sotto certe condizioni, la diminuzione della pressione fiscale può determinare degli effetti positivi nel fare emergere il sommerso facendo, conseguentemente, aumentare il gettito²². In particolare, studi condotti in Italia e negli Stati Uniti suggeriscono che qualsiasi politica che continui ad aumentare in modo indiscriminato la pressione fiscale, porterebbe inevitabilmente a una riduzione delle entrate fiscali nel lungo periodo.

In tal senso, se l’obiettivo del Governo Italiano è quello di aumentare il gettito fiscale, sarebbero auspicabili politiche fiscali in grado di determinare una riduzione della pressione fiscale. La ragione di ciò è da ricercare non solo nel meccanismo di disincentivo sull’economia legale (dovuto a politiche restrittive), ma anche dal fatto che in un’economia con elevati tassi di evasione, l’effetto di riallocazione inasprisce l’impatto recessivo su consumi e investimenti, che a sua volta induce una maggiore contrazione della base imponibile e quindi una riduzione del gettito fiscale.

In relazione a quanto appena esposto, il Governo dovrebbe implementare delle politiche tributarie in cui la riduzione delle aliquote fiscali (una diminuzione generalizzata di almeno due punti percentuali delle aliquote sui redditi delle imprese e delle persone fisiche) sia accompagnata da una contemporanea intensificazione dei controlli fiscali e delle sanzioni (sia penali

che amministrative sulle imprese e sulle persone fisiche). Infatti, come evidenziato da numerosi centri di ricerca economica, questo tipo di approccio determinerebbe un aumento sia del gettito fiscale che dei consumi aggregati in modo permanente.

Di conseguenza gli effetti più evidenti nel medio-lungo periodo sarebbero: 1) un forte stimolo sull’economia ufficiale, dovuto alla minore tassazione, che si somma al disincentivo all’evasione generato dalla presenza di maggiori controlli; 2) un’espansione significativa della base imponibile che è in grado di compensare la riduzione delle aliquote. Ne consegue che, sia il gettito fiscale che l’economia privata crescono, con ovvi effetti positivi sul benessere collettivo.

d) Riforma o piuttosto ristrutturazione del settore pubblico. Numerosi sono stati, dagli anni Settanta in poi, le riforme della P.A. implementate dai vari governi che si sono succeduti a Palazzo Chigi. Da quanto appena affermato è del tutto evidente, che nessuna di esse ha mai raggiunto l’obiettivo che il decisore politico si era prefissato: l’attuazione di serie riforme strutturali e organizzative della P.A. in grado di incidere nella sua capacità di erogare i servizi di qualità ai cittadini e alle imprese. Volendo circoscrivere la nostra analisi agli ultimi sei/sette anni, è possibile rilevare come tutti gli esecutivi che si sono succeduti a Palazzo Chigi abbiano effettuato numerosi interventi di riorganizzazione del settore pubblico che, tuttavia, non sono stati in grado di stimolare la produttività e l’efficienza dell’intero sistema amministrativo italiano. Come noto, a partire dal 2008, i vari piani di riforma (in particolare le misure messe in atto dal Governo Berlusconi tra il 2008 e 2011 e quelle previste dal Governo Monti nel 2012) hanno riguardato molti ambiti del settore pubblico: 1) l’introduzione di incentivi e premi in base alla performance; 2) il congelamento delle assunzioni; 3) la revisione del ruolo ed aumento dei poteri disciplinari per i manager; 4) un

nuovo modello organizzativo ed una razionalizzazione della spesa. Tuttavia, ancora una volta, il Rapporto *Eurofund*²⁸, 2014 ha evidenziato, opportunamente, come il comune denominatore delle varie riforme susseguitesi nel corso di questi sette anni sia stato quello di attuare tagli lineari e una strategia largamente difensiva (blocco del turnover, blocco della contrattazione). In sostanza, giammai le riforme attuate in questi anni hanno inciso in modo significativo sui processi produttivi del pubblico impiego e sulla sua efficienza. A conferma delle considerazioni appena fatte, le sentenze della Corte Costituzionale hanno sostanzialmente confermato la debolezza strategica e la scarsa determinazione dei Governi dell'ultimo decennio. Anche l'ultima riforma della Pubblica Amministrazione cd. "Riforma Madia" si caratterizza per la scarsa incisività dei provvedimenti. In sostanza, il nostro Paese ha, fino ad ora, evitato interventi strutturali e riforme organizzative vere nel comparto. Si è scelto di intervenire senza farlo (il pasticcio avvenuto in tema di province parla da solo) o, semplicemente, di non farlo (ad esempio, la spesa sanitaria è lievitata dai 66 miliardi di euro del 2000 ai 108 miliardi di euro del 2012) e quando si è scelto di intervenire (come nel caso della riforma appena approvata) lo si è fatto stando molto attenti a salvaguardare l'organizzazione di fondo del settore pubblico e la sue tante rendite di posizione (in particolare della dirigenza).

In relazione agli aspetti appena descritti, si ritiene opportuno rilevare come una vera azione riformatrice della P.A. non possa prescindere dalla sincrona attuazione delle disposizioni riportate nel documento "Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-2016)" dell'ex

Commissario alla *Spending Review* Carlo Cottarelli²⁹. In sostanza, si rileva come l'implementazione delle misure (*eliminazione delle province, riorganizzazione/accorpamento di alcune forze di polizia, razionalizzazione della spesa corrente dei vari enti agenzie/pubbliche, soppressione del CNEL e di altre 15-20 enti/agenzie, l'implementazione e razionalizzazione del processo di digitalizzazione della P.A. -attraverso la reingegnerizzazione dei processi digitali ed in particolare con la condivisione tra i vari enti delle banche dati in loro possesso-, la revisione della presenza territoriale delle Amministrazioni Centrali*) di ristrutturazione dell'apparato burocratico, riportate nel sopracitato documento, debba avvenire contestualmente a all'emanazione di una legge (e dei relativi decreti attuativi) che contenga le seguenti misure: 1) miglioramento delle tecniche gestionali delle amministrazioni pubbliche; 2) semplificazione delle norme e dei procedimenti amministrativi; 3) il trasferimento delle *best practices* tra le differenti Amministrazioni e tra sistema delle imprese e pubbliche amministrazioni; 4) l'implementazione di un efficace sistema di valutazione del personale (dirigenziale e non) mutuandolo anche da P.A. di altri Paesi (si pensi ad esempio a quello di Singapore³⁰); 5) lotta senza quartiere alla corruzione (anche in questo caso potrebbero rilevarsi utile le misure predisposte dal Governo di Singapore per contrastare i fenomeni di malaffare all'interno del settore pubblico³⁰).

Un capitolo a parte, infine, merita il settore della giustizia, in particolar modo quella civile. Quest'ultima, infatti, si caratterizza per le pro-

²⁸ Agenzia dell'Unione europea, il cui ruolo è di fornire conoscenze nel settore delle politiche sociali del lavoro. *Eurofound* è stata istituita nel 1975 dal regolamento (CEE) n. 1365/75 del Consiglio per contribuire alla concezione e alla realizzazione di migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa.

²⁹ Il D.L. 69/2013 ha innovato l'istituto del Commissario per la revisione della spesa e disciplina, all'articolo 49-bis, i compiti e i poteri del Commissario. Carlo Cottarelli è stato nominato "Commissario per la Revisione della Spesa Pubblica" il 4 ottobre 2013 e ha concluso la sua esperienza il 31 ottobre 2014.

³⁰ B. BALLATORE, "The reform of the Public Administration in Singapore: a model to follow in Italy?", *Amministrativamente* n. 5-6, 2014.

fonde differenze di funzionamento tra le diverse aree del Paese. Come già rilevato da numerose evidenze empiriche, la durata dei procedimenti risulta in media significativamente superiore nelle regioni meridionali rispetto a quelle del Centro-Nord. Tuttavia, la dotazione di risorse del Mezzogiorno è in linea con quella delle altre aree se la si misura in rapporto al flusso annuo di nuovi procedimenti, laddove risulta inferiore se si tiene conto dei procedimenti pendenti. Sulla base delle informazioni disponibili non è possibile stabilire se il maggiore stock di procedimenti pendenti nel Mezzogiorno derivi da un'inadeguata quantità di risorse e/o da un'inferiore produttività. Anche in questo caso, sarebbe già un buon punto di partenza se l'attuale o il futuro esecutivo, oltre a razionalizzare in modo efficace le dotazioni strumentali e finanziarie dell'intero comparto, implementassero negli Uffici Giudiziari meno efficienti le *best practices* già utilizzate, per esempio, nel Tribunale di Torino³¹, attraverso l'attuazione del cosiddetto "Programma Strasburgo" i cui punti essenziali sono: 1) targatura per anno di anzianità dell'arretrato delle cause civili contenziose; 2) decalogo di 20 prescrizioni e consigli per la gestione delle "vecchie" cause civili contenziose; 3) precedenza assoluta alle cause di anzianità ultra-triennale; 4) metodo di esaurimento dei processi con il metodo Fifo (*first in, first out*) e non più Lifo (*last in, first out*); 5) rilevazione periodica di tutte le cause pendenti, targate per anno di iscrizione a ruolo; 6) commento semestrale dei risultati raggiunti.

³¹ Dal 2001 il Tribunale di Torino ha adottato una serie di "buone pratiche" per ottenere una riduzione dell'arretrato giudiziario e accelerare il trattamento delle cause civili. È il cosiddetto «Programma Strasburgo» implementato dal presidente del Tribunale di Torino Mario Barbuti (oggi presidente della Corte d'Appello di Torino) e portato avanti, a partire dal 2009, dal nuovo presidente Luciano Panzani.

Conclusioni

Gli eventi illustrati in questo studio dimostrano inconfutabilmente, come la bontà delle politiche economiche e sociali implementate in Italia, dopo la Seconda Guerra Mondiale, sia stata strettamente correlata al livello qualitativo della sua classe dirigente. Come già evidenziato nei paragrafi precedenti, la lungimiranza e il coraggio politico della classe politica di quel periodo e in particolare di uomini come De Gasperi ed Einaudi, rappresentò, insieme alla conquista della democrazia, uno dei pilastri su cui si fondò la mirabile crescita economica e civile della nazione.

In effetti, negli anni Cinquanta pochi osservatori avrebbero scommesso che nel giro di pochi decenni l'Italia sarebbe diventata una economia industriale ed europea. Ciò fu possibile in quanto, oltre ad una straordinaria classe dirigente, vi fu la capacità dell'imprenditoria italiana di adattare le tecnologie importate alle condizioni del Paese e di utilizzare per la moderna industria l'inventiva e la flessibilità dell'artigiano e del piccolo imprenditore (l'epopea industriale e imprenditoriale di Adriano Olivetti costituisce un mirabile esempio di tali doti). Fu l'unica volta dopo l'Unità d'Italia, che per un lungo periodo il Mezzogiorno crebbe più dell'intero Paese: dal 1951 al 1973 il rapporto fra prodotto pro capite a prezzi correnti del Sud e prodotto nazionale pro capite salì dal 63 al 70 per cento.

Come già riportato precedentemente, la nuova interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione (che permise di finanziare la spesa corrente con l'emissione da parte del MEF dei Titoli di Stato comportando quindi un aumento esponenziale del debito pubblico) da parte della Corte Costituzionale nel 1966, pose le basi per un lungo periodo di decadenza economica e valoriale, con una serie di eventi che si palesarono, in tutta la loro drammaticità, in varie oc-

casioni: 1) tra gli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, durante i cosiddetti "anni di piombo" culminati con l'omicidio dello statista Aldo Moro; 2) durante il biennio 1992-1993, dove si verificano una serie di avvenimenti che, probabilmente, ancora oggi influenzano negativamente il decorso della democrazia italiana, come la crisi valutaria e finanziaria del settembre 1992, le vicende giudiziarie dell'inchiesta "Mani pulite" (concluse con la dissoluzione della Prima Repubblica, nella primavera del 1993) e gli attentati dinamitardi in cui morirono i giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino. Questi ultimi segnarono il punto più alto della sfida della criminalità mafiosa nei confronti dello Stato.

In effetti, come sostenuto da molti analisti, è possibile rilevare come i drammatici avvenimenti appena elencati, ed in particolare quelli afferenti al biennio 1992-93 sono stati il *redde rationem* di venti anni di politiche economiche e sociali dissenate, volte a sedare le problematiche della società italiana attraverso elevati livelli di inflazione e con denari pubblici sottratti alle successive generazioni: basti pensare all'adozione del sistema pensionistico di tipo retributivo e alla spesa pubblica corrente costantemente fuori controllo, per finanziare un pervasivo sistema di corruzione implementato dal sistema partitocratico.

Infatti, dal momento in cui il debito pubblico, che si originò da tali scelte politiche, fu collocato presso gli investitori stranieri (intorno alla metà degli anni Ottanta) iniziò un vero e proprio conto alla rovescia conclusosi, nel settembre del 1992, con il ritiro della fiducia da parte di questi ultimi. Ciò originò un vortiginoso processo di scommesse speculative sul cambio della lira e una traumatica svalutazione di quest'ultima. Il sistema politico detto della Pri-

ma Repubblica, ormai corroso dall'interno, implodette rovinosamente pochi mesi dopo³².

Nell'analisi degli eventi preme evidenziare un altro aspetto: la crisi finanziaria e il conseguente incremento del debito pubblico (nel 1992 pari a 795 miliardi di euro) diedero origine alla stagione delle privatizzazioni delle aziende pubbliche (in particolare quelle afferenti all'IRI) che ben presto si tramutò in una vera e propria liquidazione di alcune delle più prestigiose aziende e banche di Stato a gruppi imprenditoriali italiani e stranieri.

Ciò non è di secondaria importanza; tale aspetto, infatti, può essere considerato un indice dell'incapacità della classe politico/amministrativa italiana di resistere in modo dignitoso alle crisi internazionali, attraverso un'oculata gestione delle finanze pubbliche e con l'attuazione di politiche sociali e macroeconomiche che si caratterizzassero per un approccio strutturale e sistemico ai vari problemi del Paese.

Anche la seconda crisi finanziaria del 2008-09, seppure di origine "esogena" (è una crisi statunitense, determinatasi da errori politici protrattisi per molti anni in quel paese nel governo della moneta e nella regolazione della finanza), ha colpito con particolare durezza l'economia italiana: nel biennio la perdita cumulata di PIL è stata di circa 3,5 punti maggiore di quella registrata in media nell'area OCSE. Questo dato da solo è indicativo del fatto che, all'origine della caduta del Governo Berlusconi (verificatasi alla fine del 2011), come già riportato ampiamente nelle precedenti sezioni, non vi sia stato alcun tipo di complotto internazionale.

In particolare, anche il Governo di centro-destra, pur avendo un'ampia maggioranza, dal 2008 al 2011 non è stato in grado di realizzare

³²S. ROSSI, "Aspetti della politica economica italiana dalla crisi del 1992-93 a quella del 2008-09", Giornata di studio in onore di Guido M. Rey, Università di Roma Tre, Roma 5 marzo 2010.

tutte quelle riforme strutturali che già da tempo l'Unione Europea ci chiedeva in quanto, giustamente, necessarie e improrogabili³³.

L'unico tentativo di riforma strutturale, quello relativo alla PA., con la L. 15/2009 cd. "Legge Brunetta", è sostanzialmente fallito soprattutto per quel che concerne almeno la corretta applicazione di due principi fondamentali: 1) quello della trasparenza totale: la cosiddetta *total disclosure* che in Svezia costituisce principio generale fin dalla metà degli anni '70; e che da tempo costituisce principio generale anche nelle amministrazioni di grandi Paesi nostri partner europei come la Gran Bretagna; 2) quello relativo alla misurazione e valutazione indipendente dei funzionari pubblici e dei servizi erogati dalle amministrazioni ai cittadini.

I governi successivi (quello "tecnico" di Mario Monti, quello "politico" di Enrico Letta e l'attuale Governo guidato da Matteo Renzi) a quello di Silvio Berlusconi hanno rappresentato in questi anni l'unica strada percorribile a una classe politica capace soltanto di declinare le responsabilità ad essa devolute dall'elettorato.

In sostanza, la grave e perdurante situazione economico-finanziaria dell'Italia, non è stata determinata da alcuna manovra/congiura dei cosiddetti "poteri forti" (questi ultimi, comprensibilmente, in una situazione di costante debolezza di un Paese, che continua tuttavia ad avere numerosi "asset" strategici, cercano di trarne il maggior numero di benefici possibili), ma dalla bassa qualità delle politiche attuate dalla sua classe dirigente.

L'esperienza spagnola conferma le considerazioni appena riportate. La Spagna, infatti, di-

mostra come in un sistema democratico efficace può accadere che un governo si dimetta per evidente fallimento della propria politica e senza rovesciamenti forzosi gestiti dall'alto, si rimetta alla scelta popolare il nuovo ordine politico, con le forze in precedenza all'opposizione responsabilmente capaci di proporre soluzioni credibili.

La situazione politico-istituzionale italiana è particolarmente grave e complessa. Attualmente, non si vedono forze politiche in grado fornire un quadro organico e compiuto di riforme che possano fare uscire il Paese dalla persistente crisi socio-economica.

Alcuni movimenti politici, giustamente, hanno focalizzato il loro programma sulla lotta alla corruzione e agli sprechi della politica; tuttavia, il loro programma politico appare abbastanza flebile dal punto di vista delle soluzioni alle numerose problematiche che ancora condizionano negativamente lo sviluppo del Paese.

E' possibile, quindi, immaginare che un sistema sociale e politico, un'impresoria, una manodopera che furono i protagonisti della lunga fase di crescita impetuosa fino alla prima metà degli anni Settanta abbiano consumato tutta la loro forza innovatrice e riformista?

Crediamo di no. Il Paese è ancora ricco di imprese di successo, anche in comparti chiave come la robotica, meccanica e bio-tecnologie; inoltre, non mancano nella società indicazioni di uno spirito innovativo e riformatore tutt'altro che spento, testimoniato ad esempio dalle numerosissime associazioni di volontariato.

Nonostante, la perdurante crisi economica e il *gap* con le regioni del centro-nord, nel Mezzogiorno esistono numerosi ambiti economici che indicano e sociali che indicano come sia possibile superare arretratezze e valorizzare i potenziali dell'intera area. Ne sono un esempio: 1) il recupero urbano di molti centri storici (basti pensare alle città di Matera, Palermo, Lecce) che hanno acquisito nel corso degli anni una nuova

³³ Ad esempio, sul fronte della politica di bilancio, intesa nel senso macroeconomico di politica del saldo di bilancio, i provvedimenti implementati dal Ministro dell'Economia Giulio Tremonti non hanno mai avuto un carattere logico e razionale (si pensi alle famigerate politiche dei "tagli lineari" che adottate dal precedente Governo Prodi sono state attuate anche dall'esecutivo guidato da Silvio Berlusconi).

vitalità ambientale e culturale; 2) le numerose esperienze positive nei comparti dell'elettronica, delle fonti rinnovabili, della componentistica e dell'agro-industria.

Perché allora è così difficile invertire, in modo strutturale, il trend negativo degli ultimi anni?

L'Italia, storicamente, è un Paese particolare, in cui gli sforzi della classe dirigente, inizialmente diretti al perseguimento di una crescita sociale ed economica del Paese di tipo "inclusivo", furono indirizzati alla difesa dei piccoli e/o grandi privilegi acquisiti da gruppi sociali organizzati. E' un processo complesso da interpretare; tuttavia come già avvenuto nella Venezia del Seicento o nell'Amsterdam del Settecento, in un contesto economico avanzato in fase stagnazione, si rafforzano molto spesso meccanismi di tutela dei privilegi acquisiti da parte di alcune categorie della popolazione. In tal senso, si formano robuste coalizioni dotate quasi sempre di poteri di veto e giammai di capacità realizzativa. Il rafforzamento di tali coalizioni e/o lobbies rende molto difficile la realizzazione di qualsiasi misura innovativa a favore della crescita³⁴:

Da questo punto di vista, la politica avrebbe il rilevante compito di trovare il modo di rompere questo circolo vizioso prima che questo renda impossibili, per una serie di veti incrociati, le misure necessarie per la crescita socio-economica del Paese.

Come già riportato nell'introduzione di questo studio, più volte il dibattito tra le varie forze politiche si è caratterizzato per le prese di posizione anti euro e anti Unione Europea di molti capi di partito e movimenti di vario genere. In

sostanza, molti leader politici cercano di fare passare il messaggio che la causa delle difficoltà economiche dell'Italia debba essere imputata esclusivamente alle decisioni "sovranazionali" di organismi come l'Unione Europea o la Banca Centrale Europea, che limiterebbero la sovranità del Paese.

E' un modo di affrontare la questione errato. La salvezza e il rilancio socio-economico dell'Italia, può venire soltanto dagli italiani (a iniziare dalla classe politica) per due ragioni. La prima è che il risanamento delle finanze pubbliche e il rilancio della crescita non sono un'imposizione esterna, sono problemi che devono essere risolti per il bene del Paese e delle sue generazioni future. La seconda ragione risiede nel fatto che la cooperazione europea (oggi più che mai indispensabile) si basa, giustamente, sull'assunto che tutti i Paesi mantengano con rigore gli impegni presi a seguito della firma dei vari trattati e accordi.

Da questo punto di vista, è opportuno che il nuovo Governo che verrà formato a seguito della tanto attesa consultazione elettorale (si spera al più presto), attui, insieme alle quattro ipotesi controfattuali (già illustrate nel precedente paragrafo), una serie di riforme appartenenti al grande capitolo degli atti di politica economica strutturale, che possono essere collocate nei seguenti ambiti: 1) politiche per la concorrenza: fondamentali per aumentare il benessere dei cittadini, in quanto consentono ai consumatori di scegliere, ad esempio nel settore dei servizi di pubblica utilità, quelli con il migliore rapporto qualità/prezzo; 2) politiche per la sicurezza sociale: attraverso riorganizzazione complessiva 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; 3) politiche per l'istruzione: un tentativo di sforzo riformatore è

³⁴ Ad esempio, per quanto concerne le liberalizzazioni, ad eccezione di medicinali e telefonia, nei settori che negli ultimi 20 anni sono stati interessati dal processo di apertura alla concorrenza, i prezzi e le tariffe sono aumentati in misura maggiore dell'inflazione: in pratica, l'obiettivo di favorire la concorrenza, il libero mercato e i consumatori finali non è stato mai raggiunto.

in corso, lungo direzioni in parte condivisibili; tuttavia manca una riflessione approfondita, per esempio, 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, paragonabili alle grandi *graduate schools* presenti in tutto mondo³²; 4) politiche per il riequilibrio territoriale: in tal senso recenti ricerche dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia hanno mostrato come le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno abbiano spesso mancato i loro obiettivi; sono quindi necessari 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 risorse³⁵; 5) politiche per il miglioramento delle infrastrutture (porti, aeroporti, strade, autostrade, linee ferroviarie) in particolar modo nel Mezzogiorno, dove più evidente è il *gap* nei confronti degli altri paesi avanzati.

E' del tutto evidente che nessuna delle riforme fin qui elencate potrà essere determinante per il miglioramento delle condizioni socio-economiche del Paese, se non si risolve una precondizione: la rifondazione delle basi dell'ordinamento giuridico, ponendovi il concetto di efficienza. Ciò significa, come d'altronde avvenne nell'era di De Gasperi ed Einaudi, commisurare sempre i costi di un provvedimento ai potenziali benefici, entrambi da valutare considerando l'amministrazione della "cosa pubblica" un servizio alla collettività³⁶.

Questo tipo di approccio, la cui realizzazione in questo particolare momento storico appare piuttosto complessa, dovrebbe costituire il

principio guida di qualsiasi forza politica che aspira a riproporre l'Italia come una nazione in grado di imporre la sua autorevolezza e leadership nei consessi internazionali (Nazione Unite, Unione Europea, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, ecc): i luoghi dove, in molti casi, vengono redatte le "linee guida" delle future politiche estere, economiche e sociali.

L'Italia deve oggi saper ritrovare quella condizione di valori comuni al fine di mobilitare le energie capaci di garantire una crescita economica strutturata offrendo, al contempo, credibili speranze di benessere alle nuove generazioni.

Da questo punto di vista, si spera che la probità, l'unità di intenti e la lungimiranza della classe politica, che nel dopoguerra permisero di assicurare un insperato benessere ad una popolazione stremata dal conflitto, possano essere la qualità principali di chi sarà prescelto dai cittadini a guidare il Paese.

E' arrivato il tempo delle decisioni difficili che ci permetteranno di salvare noi stessi e di contribuire in modo decisivo alla salvezza dell'Europa.

³⁵ L. CANNARI, M. MAGNANI, G. PELLEGRINI, *"Critica della ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche"*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

³⁶ S. ROSSI, *"La politica economica dell'Italia"* e *"Controtempo. L'Italia nella crisi mondiale"*, Roma-Bari, Laterza, 2010.