

**Fondazione Bruno Visentini**  
**Seminario Annuale di Orvieto**  
**4 aprile 2014**

**Spunti tematici per il II° Panel:**

**Le politiche, gli adempimenti e le proposte dell'Italia a sostegno di un consolidamento del governo dell'economia europea.**

1. L'Europa, è stato osservato, è come un pistrard in surplace; avendo molta tecnica nelle gambe può rimanere a lungo ferma, ma alla fine o cade o deve ripartire: verso dove? I dati macro economici sono piuttosto chiari: la convergenza tra le economie europee è stata molto lenta ma c'è comunque stata fino al 2005; dopo, soprattutto a partire dal 2008, con la globalizzazione della crisi, la divergenza si è aperta in modo molto sensibile. La nuova fase della governance economica europea trova il sistema Italia in una fase oggettivamente complessa e contraddittoria, sul terreno economico e istituzionale. E' probabilmente vero che i sistemi economici complessi, aperti agli scambi internazionali, come i sistemi politico istituzionali che ne costituiscono l'ossatura, devono trovare soprattutto nelle proprie forze endogene le ragioni per superare i momenti di crisi. Ma l'Italia ha scelto di integrare il suo futuro al progetto europeo; dunque futuro e progetto interrogano insieme Europa e Italia.
2. L'Italia è arrivata alla crisi dell'UE del 2008 con un sovrappiù specifico di caduta nella produttività multifattoriale. Manca la capacità di gestire la complessità del mix pubblico – privato in segmenti cruciali del mercato: soprattutto nei settori delle infrastrutture, leggere e pesanti, trasporti, ed energia, ricerca ed innovazione; studi Istat e Banca d'Italia, analizzano questa situazione con dati e fatti: il punto cruciale è la mediocre qualità delle politiche pubbliche, messa a confronto con i nostri partner europei. In che direzione allora riprendere a pedalare? In Europa in questi anni è prevalso una sorta di metodo funzionale nella costruzione della integrazione. Ma una costruzione funzionale (valore della strumentazione, capacità di dirigere la funzione di indirizzo dei poteri pubblici) deve comunque muovere da una base analitica che assuma una teoria ed una prassi sul e del funzionamento dell'economia aderente alla realtà. La fase economica globale pone all'Europa e all'Italia questioni di prospettiva, di periodo medio lungo: ma per tenere la vista lunga occorre far comprendere e far condividere, con metodo democratico, il senso delle innovazioni da introdurre, sul terreno istituzionale e su quello economico.
3. In particolare, la nuova cornice costituzionale in materia di governance fiscale già introdotta in Italia (art. 81 Cost; legge "rinforzata" n. 243 del 2012; introduzione dell'ufficio parlamentare di bilancio) e le revisioni che occorre ancora introdurre (legge organica di finanza pubblica n. 196 del 2009, regolamenti parlamentari), quale che sia il giudizio politico e tecnico che si dà di questa fase, aprono uno scenario inedito e molto stringente, nei tempi e nei modi, con cui la classe dirigente italiana deve misurarsi, per dare una prospettiva credibile e concreta, e soprattutto economicamente fondata, ai cittadini e agli operatori economici. Basti pensare a tutte le conseguenze del criterio del pareggio strutturale per i bilanci delle pubbliche amministrazioni; si tratta di un obiettivo

convenzionale, forse necessario ma certamente non sufficiente, per cercare di mantenere l'Italia e l'Europa su una rotta di sviluppo in una fase economica complessa e piena di rischi per la stessa tenuta della democrazia. Di questo obiettivo è opportuno cercare di dare una lettura che non ci penalizzi oltre quanto ci viene imposto dalla nostra posizione internazionale, economica e politica. Quali sono, dunque, i nodi di fondo che occorre affrontare per tenere il Paese su una linea di sviluppo, istituzionale ed economico, coerente con una rotta europea che incorpori questi requisiti strutturali. Certamente si tratta di utilizzare tutti gli strumenti europei a disposizione; ma forse, soprattutto, di presentare all'Europa una strategia credibile di sviluppo e di innovazione, anche istituzionale, che muova da una revisione profonda della capacità delle nostre politiche pubbliche di essere al servizio di imprese e cittadini.

4. **Gli argomenti favorevoli a rigide regole quantitative sulla entità dei disavanzi sono deboli; ma per far rispettare queste regole, che rispondono in pieno alle preoccupazioni di alcuni paesi, le istituzioni europee hanno sacrificato altri elementi cruciali per il buon funzionamento di aree valutarie ottimali (AVO). Pur rispettando gli obblighi che ci siamo assunti, comunitari e internazionali (Fiscal), forse occorre chiedersi se ci sono spazi, procedurali ed analitici, per far valere una costruzione della formula del pareggio strutturale più aderente alla situazione reale della nostra economia? Non vi è dubbio che lo sviluppo non si promuove solo o prevalentemente facendo assegnazione sulla leva di politiche pubbliche, finanziate in disavanzo; che è necessaria una dose rilevante di ricombinazione interna dei fattori che migliori il nostro potenziale di competitività; le cd riforme di struttura; ma è anche vero che ogni percorso di rilancio richiede di poter impostare le politiche lungo scenari che possono o devono scontare un percorso di riequilibrio a medio termine dei conti pubblici più disteso; che apra spazi più consistenti dentro un percorso pluriennale di riequilibrio. Che cosa si immagina possiamo e dobbiamo fare dentro questo contesto? Non si tratta di forzare senza costrutto le regole, ma di spiegare perché esse così come sono, non appaiono amiche dello sviluppo dell'Unione.**
5. **Ci sono spazi per rileggere i vincoli dello strutturale in senso meno rigido e penalizzante? Il codice di condotta ce ne offre la possibilità? Possiamo elaborare una posizione italiana meno rassegnata e più attiva? E quali sono i punti di forza di una nuova politica strutturale italiana da proporre e difendere in Europa come leva credibile di una fase amica della crescita e della integrazione? Per assicurare un equilibrio durevole delle finanze pubbliche sembra sempre più evidente che una riduzione troppo rapida del debito (stock) è controfattuale con un rilancio nel breve dei tassi di impiego e di produttività: la curva dello stock può durevolmente scendere, nel medio periodo e nel lungo, solo se l'economia riparte. L'Italia ha già messo in campo una riforma del sistema pensionistico, profonda e strutturale; la Commissione ci ha dato atto che si tratta della riforma più lungimirante tra quelle dei paesi della zona euro; per molti dei quali i compiti restano da fare, secondo gli attuali parametri di ageing (costi di invecchiamento) incorporati nel MTO. In un contesto nazionale di controllo effettivo della evoluzione dei conti, riorganizzazione e innovazione delle politiche pubbliche, è possibile spiegare in Europa che i vincoli dell'equilibrio strutturale possono essere rimessi a fuoco per l'Italia? Che la stabilizzazione dei costi di invecchiamento, la innovazione delle nostre politiche pubbliche (spending) ed un credibile piano di riforme sono profili che offrono respiro e prospettive di crescita alle nostre tendenze economiche pluriennali?**
6. **Se oggi l'Unione europea delude è perché l'edificio appare largamente incompiuto; l'Europa che c'è sembra essere sempre più una costruzione a democrazia asimmetrica, mentre l'Europa che manca, sembra contraddire le esigenze del suo popolo e rischia di mettere a repentaglio la stessa democrazia. Difendere la democrazia e realizzare**

un'Europa unita sono perciò, e devono essere, uno e un solo impegno; non si può difendere la democrazia se non si affronta in modo corretto la questione del governo europeo. Le 'cose', la *res publica*, la scienza economica le chiama 'beni pubblici' e le definisce come quei beni e servizi che né il mercato né l'azione individuale sono in grado di produrre e che per ciò stesso costituiscono la ragione d'essere del governo: si chiamano sicurezza, giustizia, rispetto dei contratti, salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente, strade e altre opere di ingegneria; difesa dei diritti essenziali di cittadinanza (istruzione, sanità, ecc)..Gli economisti dicono che i beni pubblici hanno la duplice caratteristica della non-esclusione e della non-rivalità: una volta prodotti nessuno può essere impedito dal goderne, e l'usarne da parte di uno non riduce la quantità a disposizione di altri. Le forze armate difendono tutti; se l'aria e le strade sono pulite, lo sono per tutti, la salute è un diritto di tutti (e tra i 'tutti' ci sono quelli che evadono il fisco). In questo momento emerge con nitore che c'è un *difetto di costruzione che impedisce al governo dell'Unione di svolgere appieno il proprio compito*. Il difetto riguarda sia la capacità di funzionamento del governo, sia la sua rappresentatività o il legame con la volontà del popolo. La democrazia è realizzata solo in parte, non perché manchi il demos europeo, ma perché è debole il nesso tra i cittadini e le istituzioni dell'Unione, e perché manca il kratos: mancano la capacità di decidere e i mezzi per attuare le decisioni che danno risposte ai bisogni dei cittadini europei, in qualsiasi punto del territorio europeo essi siano dislocati; se prevale il sentimento degli interessi nazionali e la diffidenza verso gli "altri", nell'edificio comune cominciano ad aprirsi crepe pericolose. La proposta di politiche credibili per la crescita, può costituire il contributo che l'Italia offre, nel semestre, per una prospettiva che unisca il demos e il kratos d'Europa..

Paolo De Ioanna

Marzo 2014