

## Il declino

L'Italia è in declino da vari decenni. In tutti questi anni il PIL del nostro paese è cresciuto meno di quello della Francia, della Germania e della Gran Bretagna nelle congiunture favorevoli, è caduto maggiormente durante le crisi e si è risollevato dalle crisi più lentamente.

Non si tratta solo del declino del PIL pro capite, ma di un declino complessivo, come si evince dal libro di Ignazio Visco<sup>1</sup>, che enumera una lunga serie di indicatori in cui ci discostiamo da altri paesi delle nostre dimensioni. Persino l'Indice di Qualità della Vita, definito proprio con l'intenzione di rispondere alle insufficienze del PIL quale indice complessivo dello sviluppo, segnala un discostarsi dell'Italia dagli altri paesi europei.

Di fronte ad uno smottamento di così vasta portata non sono mancate le analisi da parte di economisti<sup>2</sup> e di commentatori politici e sono stati individuati numerosi rimedi; i più credibili riguardano processi di medio-lungo periodo: far funzionare meglio la scuola, rendere spedita ed efficiente l'amministrazione pubblica, rendere la giustizia più veloce ed efficiente, cercare di irrobustire e ammodernare la fragile struttura dell'industria italiana, implementare politiche attive del lavoro, aumentare la partecipazione delle donne al lavoro, tentare di colmare l'enorme divario tra nord e sud (tutte le aree di sottosviluppo in Europa si sono gradualmente ridotte, in nostro mezzogiorno è la maggiore eccezione), alleviare il peso fiscale e renderlo più equo e più favorevole alla crescita, ridurre l'evasione fiscale, attuare delle revisioni della spesa pubblica, che copre una percentuale del PIL simile a quella dei paesi scandinavi, ma con un livello di servizi astralmente inferiore.

## L'immobilismo

Quello che stupisce è che queste riforme, la cui esigenza era già chiara almeno nelle linee generali, alcuni decenni or sono, non hanno fatto significativi progressi.

Questo sostanziale immobilismo è stato, ovviamente, ampiamente analizzato e abbondano le descrizioni delle sue cause, per esempio, per citare un contributo degli ultimi giorni, Cominelli sostiene<sup>3</sup>: “il sistema sociale, quello politico, quello istituzionale costituiscono il sistema-Paese, appunto. Pensare di spezzare l'organizzazione neo-corporativa della società italiana – in ciò consiste il riformismo! – senza cambiare il sistema politico che l'ha modellata, senza modificare il sistema istituzionale che garantisce e riproduce il sistema politico, è pura illusione”, a da questa premessa conclude che è indispensabile cambiare il sistema costituzionale, in senso presidenzialista. Ma, a mio avviso, la parte migliore del contributo di Cominelli è costituita dall'individuare tre elementi del sistema paese, sistema sociale, quello politico, quello istituzionale. Tra questi elementi c'è un rapporto di causalità circolare: anche chiedere ai partiti di modificare un sistema che li ha espressi e

---

1 Ignazio Visco, “Investire in conoscenza. Per la crescita economica”, Il Mulino, 2009

2 Emanuele Felice, “Ascesa e declino: Storia economica d'Italia”, Il Mulino 2015

**Giorgio Rodano**, “Elementi di teoria per la storia economica. Una rilettura dell'Italia dal 1950 a oggi”, Il Mulino, 12 aprile 2018; il titolo è stato modificato dall'editore, quello originale era: “La lunga scivolata L'economia italiana dal 1950 a oggi”.

**Francesco Silva**, “Un miracolo non basta. Alle origini della crisi italiana tra economia e politica”, Donzelli, 2019

3 <http://www.libertaeguale.it/il-proporzionale-che-risolve-le-patologie-della-politica-che-strana-idea/>

a cui si sono adattati è un'illusione, come confermare il menù di Natale pretendendo il consenso e la collaborazione dei tacchini.

### **Ragioni dell'immobilismo e tattiche diversive**

In estrema semplificazione, a me sembra che il comportamento dei partiti, sino a pochi giorni fa, aveva una base razionale, anche se opposta all'interesse del paese: non si parlava del declino perché ovviamente avrebbe implicato un giudizio negativo sul loro operato: anche se si ipotizzasse che non fosse stato causato da loro, certamente non era stato invertito dalle loro decisioni.

Nel contempo occorre riempire il vuoto prodotto da questa enorme rimozione, e il modo scelto è stato quello delle bandierine e della polarizzazione del conflitto sulle decisioni, al fine di rinviare le decisioni. Per dare un esempio, utilizzo una schematizzazione usata da Ricolfi per spiegare l'impasse fiscale: La sinistra vuole espandere il welfare, e lo vuole finanziare prevalentemente con il recupero dell'evasione fiscale, un provvedimento che è sgradito all'elettorato della destra; la destra vuole la riduzione delle tasse, e la vuole finanziare con la riduzione dello stato, che è sgradita all'elettorato di sinistra. Entrambe rifuggono dalla revisione della spesa (che potrebbe essere un modo virtuoso di vedere la riduzione dello stato o potrebbe consentire lo sviluppo del welfare tagliando altri capitoli), perché sicuramente andrebbe a toccare qualche interesse dei rispettivi elettorati. Questa configurazione di posizioni consente di alimentare infuocati dibattiti e di dare la sensazione che ci si stia battendo come leoni per il proprio elettorato, e la riforma del fisco rimane ferma come un paracarro<sup>4</sup>. Non è difficile intravedere lo stesso schema alla base di tante non decisioni.

Questo insieme di comportamenti (rimozione, bandierine e non decisioni) è, se pur perversamente, razionale e stabile e, di nuovo, perversamente rispecchia delle caratteristiche della società, avversa al cambiamento e assai timorosa di intaccare qualunque tipo di rendita (esistono anche rendite diffuse). Non stupisce quindi che invertire il declino sia stato, **fino ad ora**, praticamente quasi impossibile; si tratta di quella che gli economisti definiscono "path dependency" che schematizza la difficoltà di invertire o modificare una tendenza consolidata<sup>5</sup>, a meno di eventi epocali, che rimescolino tutte le carte.

### **Tre cambiamenti epocali**

Da qualche mese siamo testimoni di tre eventi epocali:

1. La pandemia ha prodotto una gravissima crisi economica, ed ha al contempo accelerato drasticamente vari processi, sia negativi che positivi, che già esistevano ma non erano così veloci.
2. La reazione della Unione Europea a questa crisi, che ha invertito politiche consolidate da

<sup>4</sup> Naturalmente questo è uno schema, la realtà è molto più complessa: in questi giorni, per esempio, pur all'interno di una volontà di ridurre le tasse, e disponendo dei mezzi per farlo, ci si sta bloccando su quale tassa ridurre.

<sup>5</sup> Questo meccanismo era stato efficacemente descritto da Machiavelli: dal cap. VI del Principe: "E debbesi considerare come e' non è cosa più difficile a trattare, né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo di introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nimico tutti quegli che degli ordini vecchi fanno bene, e ha tiepidi defensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbono bene: la quale tepidezza nasce parte per paura delli avversari, che hanno le leggi dal canto loro, parte da la incredulità degli uomini, e' quali non credono in verità le cose nuove, se non ne veggono nata una ferma esperienza"

decenni.

3. Un governo di “salvezza nazionale”, sostenuto da una maggioranza larghissima e guidato da un leader di indiscussa reputazione in Italia e all'estero.

Il primo punto non ha bisogno di essere commentato.

### **Come e perché è nato NGEU**

Vale invece la pena di approfondire quali sono le circostanze che hanno accompagnato la nascita e le prime reazioni a NexGenerationEU (NGEU), che poi si è concretizzato, per quanto riguarda l'Italia, nel PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)

Date le dimensioni del nostro paese, questo declino preoccupa gli altri Stati dell'Unione Europea e la commissione stessa dell'UE essenzialmente per due motivi: chi auspica un ulteriore sviluppo dell'Unione ovviamente pensa che la divergenza di un'economia di grandi dimensioni rende più complicata qualunque decisione e talora le blocca; le opinioni più conservatrici si pongono gravi problemi riguardo alla solvibilità dell'Italia, dato che le dimensioni del debito pubblico sono aumentate, più o meno di pari passo al decrescere del tasso di sviluppo, portando il rapporto debito/PIL ai valori più alti della UE, Grecia esclusa.

Sia leader italiani che nostri rappresentanti all'interno della UE hanno da tempo lavorato per correggere questa linea, sostenendo che il problema del nostro rapporto debito/pil andasse risolto dal lato del denominatore, puntando su un vivace sviluppo che invertisse la tendenza al declino, dato che un debito è sostenibile se il tasso di sviluppo è maggiore del tasso d'interesse. Su questa linea sono stati ottenuti alcuni successi, come il fondo SURE, una misura anticiclica, finanziata dai primi titoli pubblici UE; ma all'interno dell'impostazione del Patto di Stabilità era difficile ipotizzare niente di più di una crescita modesta, come quella che Padoan ipotizzava nel “Sentiero stretto”.

Ma l'epidemia ha creato una situazione nuova: per la prima volta una crisi colpiva imparzialmente tutti, mentre tutte le precedenti erano state asimmetriche e i paesi colpiti più degli altri coincidevano con i paesi “prodighi”, e questo era un argomento a favore dei paesi “frugali” per sostenere politiche di rigore. Le forze progressiste interne alla UE sono state pronte a cogliere l'opportunità offerta dalla crisi simmetrica generata dalla pandemia, per far passare la sospensione, con l'appoggio della Germania, del Patto di Stabilità e un generoso piano di prestiti e aiuti a fondo perduto finanziati da titoli emessi dalla UE, cioè allargando sensibilmente la breccia aperta dal SURE nel muro degli oppositori del rischio condiviso.

In NGEU si pongono obiettivi che vanno ben al di là del problema di superare la crisi indotta dalla pandemia: significative percentuali dei fondi sono dedicate alla transizione verde e digitale e l'erogazione dei fondi è effettuata in tranches, subordinate allo stato di avanzamento di riforme di struttura.

### **Commenti e reazioni a NGEU: torpore e sottovalutazione**

La raccomandazione di cogliere l'occasione unica e irripetibile offerta da NGEU per invertire la tendenza al declino e viceversa i rischi di involuzioni pericolose qualora si fossero utilizzati

malamente i fondi è stata ribadita, con cadenza quasi settimanale in articoli, interviste etc. da Paolo Gentiloni (commissario europeo per l'economia) ed esposta dettagliatamente in due articoli del professor Messori, uno dei quali coofirmato da un collaboratore stretto di Gentiloni<sup>6</sup>.

Ma perché Gentiloni sentiva il bisogno di ribadire, con toni sempre più accorati e da un certo punto in poi anche irrituali (di solito un commissario UE non interviene nel dibattito politico del proprio paese)?

La risposta a mio avviso può essere cercata nelle dichiarazioni di tutti i leader italiani durante il periodo del Conte II: sorprendentemente quasi tutti<sup>7</sup> non accennavano all'utilizzo dei fondi NGEU per determinare un'inversione della tendenza al declino, e quindi sorvolando sulla necessità di accompagnare gli investimenti con incisive riforme di struttura sembravano intendere che il problema fosse "semplicemente" riprendersi dalla crisi generata dalla pandemia, e che, liberi dai vincoli del Patto di Stabilità e con ampie disponibilità finanziarie (ignorando che la maggior parte di queste sono costituite da indebitamento), sarebbe stato possibile tornare alle vecchie abitudini.

Questo atteggiamento, effettivamente bi-partisan, si traduceva nell'agire del governo Conte II con una lentezza nel muovere i primi passi verso il PNRR, nella assenza di enunciazione delle linee che si intendevano seguire, in una discussione che verteva più su chi dovesse controllare i fondi che su come bisognasse spenderli e, soprattutto, senza delineare le riforme a cui l'erogazione dei fondi era condizionata.

Mi sembrava che si palesasse la netta insufficienza di un governo, nato per affrontare situazioni ordinarie, rispetto a due eventi imprevisi, la pandemia e il più grande piano di investimenti dopo il piano Marshall; ho espresso questa sensazione in un convegno on line con una provocazione: sostenevo che si sarebbe dovuto nominare presidente del consiglio Fabiola Giannotti, la direttrice del CERN, cosa ovviamente impossibile, ma che intendeva suggerire la necessità di avere alla guida del governo una persona straordinaria per realizzare delle operazioni straordinarie.

## **Draghi**

Pochi giorni dopo si verificava il terzo evento epocale a cui accennavo: Renzi innescava una crisi apparentemente senza sbocchi, ma che Matterella risolveva nominando la migliore delle "riserve dello stato", che accettava a condizione di essere sostenuto da una maggioranza larghissima.

Il mandato di Draghi consisteva nel gestire la pandemia e quantomeno avviare il PNRR e le connesse riforme.

Questo evento è epocale per vari motivi: innanzi tutto costituisce una differenza netta rispetto a precedenti "governi tecnici"; è avvenuto spesso in passato che si chiamasse alla presidenza del consiglio un personaggio di indiscusse competenze, estratto da un mondo diverso da quello dei

---

6 Marcello Messori, "The "Next Generation–EU"breakthrough:Opportunities and risks for Italy", Luiss School of European Political Economy, Policy Brief 31/2020, June 15, 2020.

Marco Buti e Marcello Messori, "Questa volta l'Italia non può sbagliare", Luiss School of European Political Economy, Policy Brief 34/2020, 21 agosto 2020

7 Fra le eccezioni una esaustiva dichiarazione di Emanuele Felice in un convegno on line, per altro non ripresa da nessun altro leader del PD: <https://www.facebook.com/partitodemocratico/videos/182330843535020/> e un articolo di Di Maio "L'offerta di Di Maio. Dieci punti per una svolta", Il Foglio, 27 novembre 2020

partiti (Ciampi, Dini, Monti). In quei precedenti casi si trattava di risolvere una crisi precisa, di sistemare i conti, magari realizzare una riforma indispensabile ma impopolare, ma il verbo usato più spesso era traghettare: si dava per scontato che, finito il mandato, si sarebbe tornati alla normalità.

Draghi innanzi tutto non può essere definito un tecnico. Anche se ovviamente ha delle capacità tecniche di prima classe, ha dimostrato varie volte, soprattutto durante la fase BCE, di avere indiscusse capacità politiche, che gli ha consentito non solo di gestire il consiglio della BCE, con componenti potenti e tutt'altro che benevole verso la sua linea, ma anche di influenzare, in alcune occasioni, la stessa politica della UE.

Ma le differenze maggiori riguardano proprio il carattere del mandato e il differente contesto europeo in cui si colloca. Monti aveva il mandato di rendere l'Italia finanziariamente compatibile con il patto di stabilità, linea politica predominante in quel momento in Europa, che raccomandava l'austerità. Draghi si trova a gestire NGEU, espressione di una linea che lui stesso ha concorso ad elaborare, che punta a raggiungere la sopportabilità finanziaria attraverso lo sviluppo. Questa strategia si propone non solo di risolvere i problemi dell'Italia, ma di permettere ulteriori espansioni del disegno europeista, impossibili se alcuni paesi, e soprattutto un paese grosso come l'Italia, progressivamente si allontanano dai paesi economicamente, socialmente e democraticamente più solidi. Azzarderei che NGEU è stato formulato con un'attenzione particolare alle debolezze dell'Italia, non tanto per solidarietà ma per le conseguenze che una sua grave crisi potrebbe determinare riguardo alla stabilità delle istituzioni europee esistenti e gli ostacoli che creerebbe a ulteriori integrazioni UE. Prescrive le riforme, ma fornisce i mezzi per attuarle, non solo, ma alcuni osservatori hanno persino notato che consente anche di disporre di mezzi per "indennizzare" gli interessi costituiti colpiti dalle riforme e per traghettare verso un nuovo equilibrio economico quelli che dalle riforme possono essere "lasciati indietro".

## **L'Agenda Draghi e il Metodo Draghi**

Quindi il mandato di creare e portare avanti il PNRR, implementazione Italiana di NGEU, implica una visione: si vuole non solo risollevarsi dalla grave recessione indotta dalla pandemia, ma soprattutto risolvere molti nodi strutturali che hanno determinato il declino italiano e avviare uno sviluppo vivace e duraturo, non un fuoco di paglia. Questo è il senso di molte riforme a cui è vincolata l'erogazione dei fondi di NGEU, e che costituiscono i punti della agenda Draghi. Ma, come è doveroso in un intervento UE, le indicazioni si fermano ad un livello relativamente astratto: indicano per esempio, che occorre rendere più efficiente la giustizia, ma **lasciano al governo nazionale la scelta dei provvedimenti concreti con cui attuarla**, non prendono quindi posizione sulla prescrizione o sulle carriere dei magistrati o sulla composizione e i compiti del Consiglio superiore della Magistratura.

Questo lascia ampio spazio alla dialettica dei partiti, che, in una maggioranza così vasta ed eterogenea possono sostenere soluzioni diverse. Come si è visto in passato questo portava a polarizzazioni e alla tecnica del rimando perenne e, ahimè, il passato proietta un'ombra sul presente.

Qui però entra in azione il Metodo Draghi, che appare ispirato a due principi: non privilegiare una

delle soluzioni sostenute dai partiti, ma respingere qualunque proposta che contraddica palesemente gli obiettivi del PNRR con fermezza e con cortesia (quando la cortesia non è impedita dalla palese absurdità della proposta); l'altro principio è che il PNRR ha i suoi tempi, e quindi un compromesso deve comunque essere raggiunto, ed eventuali rimandi per approfondire e negoziare devono essere contenuti in settimane, non anni o decenni. Non a caso Draghi, ad una commemorazione di Andreatta, ha sottolineato con enfasi “Da ministro [Andreatta], si è mosso in modo coraggioso e onesto in anni drammatici per la Repubblica, e **non ha esitato a prendere decisioni necessarie anche quando impopolari. «Le cose vanno fatte perché si devono fare, non per avere un risultato immediato»**”<sup>8</sup>.

Può darsi che la distanza tra le posizioni dei partiti non consenta che un compromesso al ribasso, che qualche esito sia risultato al disotto degli obiettivi delineati dalla UE. Ma si è già visto che in questi casi la Commissione è stata benevola e non fiscale, data la fiducia verso il presidente del consiglio e la convinzione che si tratta in ogni caso di passi nella direzione giusta e suscettibili di successivi miglioramenti.

### **Conseguenze sugli atteggiamenti dei partiti**

A ben vedere questa situazione, caratterizzata dai tre “eventi epocali”, ha modificato radicalmente il sistema di incentivi e disincentivi che spiegavano, anche se non scusavano, l'immobilismo della fase precedente: il nascondere un problema per non affrontare decisioni impopolari (quella che io chiamo la sindrome del “allontana da me l'amaro calice”) è escluso in radice; i problemi sono sul tavolo ed è stabilito il tempo in cui devono essere affrontati. Così stando le cose la polarizzazione dovrebbe essere tesa al raggiungimento di un compromesso, non al contrario per escluderlo: le parti sono tenute a negoziare per strappare la soluzione più vicina o meno lontana dai loro **interessi elettorali** e dalla loro **visione**.

Riguardo agli interessi elettorali la situazione offre una giustificazione importante: quando in una maggioranza relativamente omogenea un partito enunciava un principio era logicamente tenuto ad attuarlo, e questo spesso portava a non enunciarlo; adesso è chiaro, per definizione, che non si può fare tutto quello che si desidera, e quindi si possono enunciare obiettivi ambiziosi, e cercare di realizzarli in parte. Nel contempo si può dire agli elettori che, se daranno un maggiore appoggio, si cercherà di spingersi oltre. Lo stesso schema si applica a provvedimenti impopolari: in quel caso l'obiettivo della negoziazione sarà mitigare gli effetti negativi su una parte del proprio elettorato connessi a un provvedimento comunque necessario.

A ben vedere un elemento decisivo nello scenario delineato è quale visione del futuro un partito abbia, qual è il faro, la stella polare che lo guida nella complessità dei compromessi.

Al riguardo l'importanza della **visione** è stato espresso così bene dal profesor Ferrera<sup>9</sup> che vale la pena di citarlo letteralmente:

“Il termine «visione» è quello cruciale. La politica non può farne a meno. E le ideologie non sono altro che visioni, appunto: un mix di valori e principi, di interpretazioni della realtà, di proposte

<sup>8</sup> Mario Draghi, “Il rigore morale di un riformatore paziente dell'economia”, Bologna 15 settembre 1921

<sup>9</sup> Maurizio Ferrera, “L'assenza di visioni moderne”, Corriere della Sera, 8 novembre 2021

strategiche su come migliorarla.”.

[....]

“Se restano all'interno del perimetro liberaldemocratico, le visioni ideologiche aiutano a dare un «senso» a ciò che succede nel presente e alle prospettive per il futuro, alimentando il pluralismo senza creare conflitti distruttivi.”

[....]

“Troppe polarità tendono a disorientare i cittadini. Alimentano visioni parziali, tutte incentrate su una sola questione, come l'immigrazione, la UE, la corruzione delle élite; attivano un nucleo ristretto di passioni (l'identità nazionale, l'appartenenza «di popolo») che riguardano solo un pezzetto di realtà. Falsamente inclusive nei loro appelli (agli «italiani», o ai «cittadini») le ideologie parziali finiscono per essere insieme divisive e incomplete sul piano programmatico.”

## **Conclusioni**

A questo punto spero che sia evidente che siamo in un momento in cui una fortunata e irripetibile coincidenza di eventi epocali ci mette in condizione di invertire il processo di decadenza dell'Italia. e di avviarci verso un paese più ricco, più verde, più propenso all'innovazione e alla conoscenza e più civile in senso lato. Non è possibile approfondire il tema qui, ma molti commentatori hanno messo in rilievo come l'esito positivo di questo processo non sia affatto scontato: è un'opportunità da cogliere, e mancarla avrebbe probabilmente conseguenze pesanti, accelerando drasticamente il declino e compromettendo lo stesso processo di costruzione di un'Europa più unita e più in grado di affrontare tutti i temi che un singolo stato è impotente ad affrontare.

Il successo del PNRR non dipende però soltanto da risorse finanziarie, una corretta impostazione dei piani, e compromessi soddisfacenti: richiede un ampio consenso popolare e un appoggio deciso da parte dei maggiori partiti. La storia ci insegna che una legge deve essere tradotta in decreti applicativi, che a volte possono ritardarla o stravolgerla; non solo, ma il comportamento sia delle varie componenti dell'amministrazione dello stato, delle autonomie locali e, non ultimo, il comportamento dei cittadini può amplificare o tarpare fortemente gli effetti positivi di una legge.

Infine il PNRR si estende sino al 2026, e comunque non credo che a quella data il processo riformatore, che quel piano vuole innescare, sarà completato. Piuttosto che interrogarsi su dove Draghi andrà e quando, mi sembra che valga la pena di interrogarsi su quale classe dirigente e quale visione prevarrà nell'implementazione del piano, cioè sarà capace di disegnare un nuovo assetto dell'Italia e gestirlo, una volta che sia realizzato in tutto o in parte.

Il PD è il partito nelle migliori condizioni per dire la verità agli elettori, presentare i problemi nella loro complessità, suscitare entusiasmo verso un processo riformatore.

Vorrei sottolineare che NGEU prevede che il 30% dei fondi sia destinato al cosiddetto Green New Deal; è un'occasione formidabile per utilizzarli, oltre che per dare il nostro contributo ad un pianeta più vivibile, per dare un grosso impulso alla ricerca pura ed applicata, per facilitare la nostra

transizione verso una società della conoscenza.

Cogliere queste occasioni non implica rinunciare, in favore dell'ambiente e del PIL, al nostro impegno verso i diritti civili: il PD ha un numero di leader, quadri, attivisti e primaristi più che sufficiente per esprimere la propria visione su ognuno dei punti del PNRR e per condurre energiche campagne per i diritti civili. La nostra visione deve comprendere una società con maggiori livelli di occupazione e di reddito e nel contempo più inclusiva, che si preoccupa di eliminare le diversità territoriali, di genere, di etnia, di ceto sociale. Ma teniamo a mente che non si è mai vista una società in declino in cui questi auspici si avverino. Non è vero che un aumento del PIL implichi automaticamente la diminuzione delle diversità e delle ingiustizie (possono benissimo prodursi e si sono prodotti sviluppi che aumentino queste distopie), è possibile invece che uno sviluppo ben gestito consenta questi esiti positivi; ma mai, che io sappia, c'è stato un miglioramento di quei diritti in una società in declino. Tocca alla politica scegliere quale futuro si vuole delineare. Coraggio.

Pietro Salinari

13/11/20121