



**10**  
Righe dai libri

*leggi, scrivi e condividi le tue 10 righe dai libri*  
<http://www.10righedailibri.it>





I edizione: gennaio 2012  
© 2012 Lit Edizioni Srl  
Largo Giacomo Matteotti, 1  
Castel Gandolfo (RM)

Castelvecchi Rx è un marchio di Lit Edizioni  
Sede operativa: Via Isonzo, 34 – 00198 Roma

[www.rxcastelvecchieditore.com](http://www.rxcastelvecchieditore.com)  
[www.castelvecchieditore.com](http://www.castelvecchieditore.com)  
[info@castelvecchieditore.com](mailto:info@castelvecchieditore.com)

Cover design: Sandokan Studio  
Cover layout: Laura Oliva

**Marcello Degni  
Paolo De Ioanna**

# **LA VORAGINE**

**Inghiottiti dal debito pubblico**





## Sull'orlo del baratro

È la fine dell'agosto 2011, quando prende avvio questa riflessione; si chiude sul finire di un anno complesso che lascia a quello che inizia uno scenario pieno di incognite, in Italia e in Europa. Vuoti e pieni, riflessioni e spunti si inseguono in questo breve racconto che si dipana sul ritmo di una vicenda in continuo movimento.

Il debito è lo stock che lega passato, presente e futuro dei singoli, delle famiglie, delle imprese, dei sistemi economici. Il flusso di risorse che tiene in equilibrio e paga il servizio del debito (interessi) esprime la misura della ricchezza monetaria che i singoli, le famiglie, le imprese e i sistemi economici sono capaci di produrre, anche per pagare questo servizio. Chi crea debito (prestando) dovrà appropriarsi di una parte della ricchezza futura prodotta da chi lo riceve. Creditore e debitore sono inestricabilmente intrecciati attraverso il valore della moneta che si sono scambiati, valore che può cambiare nel tempo e nello spazio. E quando questo influisce sugli attivi delle banche che prestano alle imprese è l'economia reale che entra direttamente in gioco.

Se avete un bel pacco di banconote in euro potete spenderle in tutta la Ue e comprare beni e servizi in vendita nei Paesi membri. Nessun venditore può legalmente rifiutarsi di riceverle come mezzo per pagare il vostro debito. L'obbligo di riceverle come mezzo di pagamento è posto da una fonte comunitaria, recepita negli ordinamenti interni dei singoli Stati membri dell'Unione. Gli Stati hanno

ceduto alla Banca centrale europea, in coordinamento con le banche centrali nazionali, il potere di decidere quante banconote emettere e hanno accettato di usare il proprio potere statale per ordinare il corso forzoso delle banconote in euro. Ma questo potere statale è nell'ordinamento comunitario o rimane in quello statale nazionale? Secondo la Corte costituzionale della Repubblica federale di Germania questo potere rimane intestato agli organi legislativi della federazione tutte le volte che vengono messi in discussione diritti sociali di cittadinanza degli appartenenti alla Repubblica federale. Questo significa che il potere monetario è vincolato dalla accettazione di norme comunitarie ma riposa, in ultima analisi, ancora sul comando statale nazionale. Tuttavia, il governo della politica monetaria è interamente intestato alla Banca centrale europea che, per statuto (e Costituzione europea: i Trattati) deve occuparsi solo e soltanto di tenere i prezzi stabili (quantità di moneta emessa) e di non consentire alcun finanziamento monetario del fabbisogno degli Stati membri. La moneta europea non si innerva in uno Stato (federale europeo) ma tuttavia opera sulla base della percezione collettiva che quel potere statale vi sia; ma lo Stato che c'è è ancora quello nazionale, che ha rinunciato alla sua sovranità monetaria: un bel pasticcio, insomma. E di questo pasticcio, alla lunga, i cosiddetti mercati si sono accorti e hanno deciso che valeva la pena saggiare la tenuta di questo strano manufatto monetario che è l'euro.

Dall'agosto 2011 ha preso slancio un confronto a tutto campo tra i mercati finanziari e il sistema dell'euromoneta. Il fattore tempo, il senso, la compattezza e le prospettive incorporate nelle risposte delle istituzioni monetarie europee costituiscono la chiave di comprensione di una vicenda ancora del tutto aperta negli esiti. Una vicenda che reca in sé, inevitabilmente, un'idea d'Europa, delle sue istituzioni democratiche e del funzionamento della sua economia a scala continentale. Una vicenda in cui si intrecciano e si sovrappongono visioni e urgenze di breve periodo, aggiustamenti istituzionali e visioni di lungo periodo.

## Europa: un cantiere a cielo aperto

Cominciamo con un passo indietro e con una considerazione «filosofica». Guardando a questa fase storica con la vista lunga, una robusta corrente del pensiero antropologico contemporaneo (Edgar Morin, Ulrich Beck, Jeremy Rifkin) ci ricorda che l'Europa è un insediamento umano che, nel cosiddetto «Secolo breve», ha generato e sperimentato, in modo accelerato, attraverso il più orrendo bagno di sangue della storia umana, le formule costituzionali più antinomiche e totalitarie ma che ora, finalmente, potrebbe aver imboccato lo stretto e difficile sentiero da consolidare in istituzioni di democrazia sociale e di pace durevole e non reversibile. Esiste e si rafforza l'idea collettiva dell'Europa come istituzione e come area socio economica di pace, regolata dal diritto, sulla base di principi comuni. E tuttavia già questa affermazione reca in sé un giudizio di valore: sulla direzione del cambiamento desiderato, sul tipo di evoluzione istituzionale che si immagina, sulle modalità con le quali questo processo potrebbe o dovrebbe avvenire<sup>1</sup>. L'Europa unita resta l'unico grande cantiere istituzionale «a cielo aperto», dove si intrecciano tutti i nodi del tempo presente al più elevato grado di consapevolezza: questioni economiche e sviluppo istituzionale interagiscono profondamente, in un contesto dove gli attori in campo conoscono tutti gli elementi e i rischi del gioco e dove il campo è – o dovrebbe essere, ma il punto è cruciale – una sola «Terra-patria», secondo la bella immagine di Edgar Morin. Si tratta di un cantiere «a cielo aperto» appunto dove è possibile sperimentare e controllare in presa diretta teorie e pratiche delle dinamiche del cambiamento istituzionale e dei rapporti tra economia e diritto. L'Europa e gli europeisti si trovano ora a verificare le loro assunzioni nel pieno di una crisi economica, finanziaria e reale, che si dipana in tutti i gangli dell'economia globale. In che direzione si muoverà il cantiere a cielo aperto? Chi lo dirige? Quali i nodi in campo? E dove e come si colloca in questo processo una nuova fase di revisione degli isti-



tuti monetari e delle procedure del bilancio pubblico europeo e di quello italiano? In particolare, come bisogna usare il diritto e le istituzioni in quanto tecnica sociale specifica che accompagna e supporta questo processo? Possiamo dire con notevole aderenza alla realtà che questo processo ruota, dialetticamente e dinamicamente, intorno al nesso economia-istituzioni.

Tutto ciò ci porta subito a un nodo di principio che fin qui, non a caso, ha orientato in modo sostanziale la giurisprudenza della Corte federale tedesca, che forse ha messo a fuoco la questione con maggiore precisione nell'ottica degli interessi dei cittadini della federazione.

«Nella statualità rientra la competenza e la responsabilità complessiva per il bene comune delle persone raccolte in unità politica. Proprio grazie a ciò la comunità statualmente organizzata è in grado di produrre compensazione e integrazione nel proprio ambito e creare le condizioni per la libertà concreta delle persone che vivono in essa. Se viene staccato e reso autonomo un settore, come accade con la trasmissione alla Ue del potere di normazione per l'ambito economico, ciò porta a una scissione nella cura del bene comune, nel senso che la necessaria responsabilità complessiva e competenza normativa non è giuridicamente domiciliata né presso l'Ue, né presso gli Stati membri. All'Ue manca la competenza, al di là dell'economia, e agli Stati membri, anche se il loro carattere di Stati implica una responsabilità complessiva, manca la facoltà di intervenire sulla normativa comunitaria indirizzata a realizzare le quattro libertà dei cittadini e del Mercato. Con ciò si rinuncia a quella unità, un tempo faticosamente conquistata, di spazio statale, spazio sociale e spazio economico regolato, che è una base operativa del moderno Stato del welfare e dell'economia sociale di mercato»<sup>2</sup>. L'Unione monetaria si è avverata come il punto cardinale dove economia e istituzioni si incrociano. Ma dove e come si svilupperà questo incrocio? È da questo intreccio che deve prendere le mosse il salto di qualità per nuovi sviluppi istituzionali e politici. La crisi presente dei debiti sovrani ha reso urgente la soluzione di questo nesso.

Milton Friedman preconizzava il fallimento dell'euro se non si fosse creato un reale contesto di convergenza fiscale, politica, istituzionale, ecc. Più di recente, nel vivo della crisi attuale, che ci ha portato assai vicino proprio alle previsioni dell'economista statunitense, H.W. Sinn – sulle colonne de «Il Sole 24 Ore» del 31 gennaio 2011 – ha avvertito che le ferree leggi dell'economia porteranno senza dubbio l'area euro a spaccarsi. Altri economisti, con più moderazione, non vedono la possibilità di assetti para federali per l'Ue e posticipano in un futuro non ben definito la crisi dell'euro. Non a caso si sono richiamati studiosi tutti nettamente restii a mettere in discussione le intrinseche virtù autoregolative del mercato; il punto da sciogliere sarebbe da individuare nei limiti e nella natura delle misure di regolazione dei mercati finanziari e in una ferrea e stabile disciplina dei bilanci pubblici. Dunque questi economisti per mantenere mercati complessi e aperti, in equilibrio dinamico, chiedono misure regolative capaci di tenere pubblico e privato in una tensione dialettica e cooperativa. E tuttavia è interessante osservare che tutti questi studiosi chiedono comunque, a ben vedere, misure di ordine istituzionale a difesa del mercato e di cooperazione nelle politiche fiscali a livello europeo.

D'altra parte, anche gli economisti che hanno visto nella crisi presente la conferma di tutti i loro dubbi sulle virtù autoregolative dei mercati – tra gli altri, Jean-Paul Fitoussi, Joseph Stiglitz, Nouriel Roubini, Paul Krugman – chiedono interventi più decisi e coordinati da parte dei governi, a sostegno della sovranità monetaria, della domanda di investimenti e per scoraggiare a livello globale pratiche di *moral hazard* finanziario. Anche loro sono molto cauti nelle previsioni e mettono l'accento in Europa sulla convergenza delle politiche fiscali, sulla difesa degli equilibri monetari e finanziari e sugli stimoli alla crescita.

Dunque tutti convengono sulla considerazione che, al di là delle cosiddette leggi ferree dell'economia – sulla cui natura «ferrea» gli autori si associano volentieri alla corrente di pensiero che lega il lo-

ro funzionamento all'analisi della imperfezione dei mercati, calati nei valori storico-cognitivi dei soggetti economici, con importanti costi di transazione, connessi all'accumulo asimmetrico di informazioni e alla tensione di valori simbolico culturali diversi – per cercare di dominare gli andamenti dei cicli economici è necessario agire integrando aspetti economici e istituzionali: per dirla con J.R. Searle<sup>3</sup> tutti convergono sulla considerazione di fondo che diritto ed economia fanno parte inestricabilmente della stessa ontologia sociale; e che per stabilizzare i mercati è necessario stabilizzare, con appropriati congegni istituzionali, l'orizzonte in cui si collocano creditori e debitori, banche, imprese e cittadini, questi ultimi nella doppia veste di lavoratori e consumatori.

### **Moneta senza Stato (e Stati senza moneta)**

Tutte le fonti di informazione economica più attendibili a fine agosto 2011 convergevano nell'indicare i sintomi di una possibile nuova fase recessiva, dopo la catastrofe americana del 2008. In Europa gli osservatori più attenti si rendevano subito conto che il problema non era più tanto di singole specifiche misure: in gioco era il contesto istituzionale. La speculazione, partendo dalle economie più stagnanti e indebitate, aveva messo al centro dell'attacco la stessa architettura dell'euro, moneta senza Stato. I gruppi dirigenti europei dovevano decidere, al di là delle locali convenienze elettorali, se imboccare finalmente il difficile sentiero di un assetto di tipo federale: una vera Banca centrale, prestatore di ultima istanza e garante della stabilità finanziaria; un governo europeo titolare di poteri fiscali – entrata e spesa – idonei a fronteggiare efficacemente il ciclo economico, con misure di stabilizzazione; un parlamento democratico che legittimasse il potere del governo, della Banca centrale e di tutte le altre istituzioni comunitarie di regolazione; l'emissione di titoli pubblici europei (Eurobond) per stabilizzare i tassi di interesse

e stimolare investimenti infrastrutturali di grande impatto e a fecondità differita.

Dunque, un'architettura istituzionale chiara, con intestazione nitida di poteri e responsabilità. Ma l'avvio – meglio il rilancio – di un tale processo avrebbe richiesto tempo per stabilizzarsi e dare ai mercati il senso e il segno che un nuovo soggetto politico e una nuova area economica sarebbero entrati a far parte in modo strutturato dell'orizzonte degli investitori mondiali, senza incertezze e vuoti di potere. Non una moneta soltanto, apparentemente stabile nel valore ma senza innesto in alcun potere fiscale sovranazionale. Ma invece, e infine, un autentico soggetto politico istituzionale capace di chiamare tutti gli Stati federati, se necessario, al rispetto di politiche di bilancio coerenti e convergenti e di difendere il ruolo della moneta, espressione della forza dell'economia della federazione, e del suo ruolo mondiale di moneta di riserva nelle transazioni.

Erano necessari tempo, scelte rapide e coerenti, e una forte volontà politica, almeno pari a quella che aveva guidato in Europa i padri nobili dell'euro all'atto della sua nascita «volontaristica». Eppure dalla firma del Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 erano passati venti anni e tre interventi sulla cornice istituzionale: Lisbona, Nizza e Amsterdam. Ma al cuore del meccanismo europeo sembrava rimanere in sostanza la stessa idea di *governance* messa in campo a Maastricht: la stabilità della moneta comune è compito delle politiche fiscali singoli governi; ogni Stato resta del tutto responsabile del suo debito pubblico e la Banca centrale deve rigorosamente astenersi dal monetizzare debito pubblico di Paesi membri.

Nei quattro mesi che sono trascorsi dalla fine dell'agosto 2011 lo scenario, europeo e italiano, si è considerevolmente complicato e modificato. Lo *spread* italiano con i bund tedeschi è salito fino a valori prossimi a 600 punti base; i tassi a medio hanno sfiorato gli 8 punti; il giornale economico più autorevole del Paese è uscito con un titolo cubitale a dieci colonne, chiedendo alla classe politica di assumersi subito e per intero le responsabilità di una crisi senza pre-

cedenti. Sotto la regia del Presidente della Repubblica si è formato un nuovo governo di emergenza nazionale, sostenuto da una maggioranza larghissima; l'anno si è chiuso all'insegna di una manovra che ha radicalmente modificato l'orizzonte pensionistico e di consumo di alcuni milioni di italiani.

Di chi è la responsabilità di questa crisi? È solo dei Paesi mediterranei e della loro scarsa propensione alla disciplina fiscale, come pensano i Paesi del Nord, tedeschi in testa, o vi è qualcosa di più profondo che ha a che fare con le modalità con cui, a partire dal 2002, si è sviluppata la dinamica istituzionale dell'Ue?

### *Ancora no bail out?*

Nel giorno in cui, il 9 dicembre 2011, i governi nazionali si sono riuniti a Bruxelles per trovare una possibile linea di sopravvivenza per l'Unione, la Bce – guidata da un illustre italiano, Mario Draghi – ha spiegato che nei suoi compiti non può esserci la monetizzazione dei debiti europei. Istantaneamente, come ha notato subito un altro economista italiano, Guido Tabellini<sup>4</sup>, il rendimento dei buoni del Tesoro decennali è tornato vicino ai sette punti, la borsa italiana è crollata di oltre quattro punti e i mercati sono ripiombati nel caos. In tutto il mondo, ci ricorda sempre Tabellini, la conduzione della politica monetaria si regge sulla centralità delle aspettative. Nei tre mesi considerati (settembre, ottobre, novembre), gli acquisti da parte della Bce di titoli dei Paesi euro sono stati importanti, oltre 200 miliardi di euro; tuttavia non hanno invertito le aspettative perché non hanno fatto segnare un cambio di regime nella politica monetaria, un diverso e stabile orizzonte nella missione della Bce.

Alla crisi in atto, i governi di Germania e Francia – con l'accordo apparente di tutti gli altri governi, meno quello inglese – hanno risposto, il 9 dicembre 2011, riproponendo il rigore di bilancio e la disciplina fiscale, affidata questa volta a una nuova strumentazione

istituzionale – in parte da costruire – che dovrebbe rendere del tutto automatici gli interventi della Commissione nel correggere gli squilibri di finanza pubblica dei diversi Stati membri e le eventuali sanzioni.

Quanto c'è di nuovo in questa impostazione rispetto a Maastricht e quanto invece è la riproposizione, in buona sostanza, della stessa filosofia del non salvataggio (*no bail out clause*) che fa divieto ai Paesi membri di assumersi i debiti dei partner? Torneremo più avanti sul contesto che si è aperto dopo la riunione del 9 dicembre 2011, tuttavia sottolineiamo subito che la prospettiva che sembra essersi dischiusa appare la seguente: tutti i Paesi membri mettono ordine in casa propria; a mano che procedono in questa direzione, assistiti da una strumentazione comunitaria ben più cogente, la Bce e le istituzioni finanziarie europee assecondano i processi di stabilizzazione finanziaria e cominciano a studiare forme di investimento comunitario. Ma basterà questo orizzonte a ridare respiro e prospettiva alla costruzione europea? E quale è il nesso, giuridico istituzionale e temporale, tra la fase di coesione forte delle politiche di bilancio e l'allargamento della missione della Bce? Torna il nesso temporale tra strumenti per il rigore fiscale in tutti gli Stati membri e ruolo della Banca centrale in un'area economica integrata. Ma ciò avviene nel pieno di una crisi che deve essere gestita, orientata nelle aspettative, e risolta incorporando comunque una idea di lungo periodo dell'Europa.

Va posto in rilievo che la dichiarazione del Consiglio europeo di Bruxelles del 9 dicembre 2011 è tutta centrata sulla logica politica della forza dei governi della zona euro; il metodo comunitario sta sullo sfondo; il progresso verso un'unica economia più forte – che implica, secondo la dichiarazione, un nuovo patto di bilancio, un coordinamento delle politiche economiche e lo sviluppo di strumenti di stabilizzazione a breve termine – viene visto come un accordo tra governi; il fulcro di questo meccanismo viene definito come «unione di stabilità fiscale» della zona euro. «Un nuovo patto

tra gli Stati membri da sancire in regole comuni che traduca il loro forte impegno in regole giuridiche». E le regole del metodo comunitario? Saranno adeguate dopo. E la visione del progressivo incremento delle acquisizioni di questo metodo comunitario? Resta per ora accantonata.

### **Una possibile svolta**

Dall'inizio di agosto, sotto il pungolo dei governi di Centrodestra tedesco e francese, si è aperta una discussione, tecnico-politica, sulla *governance* costituzionale della finanza pubblica. Il governo Berlusconi annunciava per bocca del suo ministro dell'Economia, in modo solenne, che avrebbe assunto misure conseguenti per raggiungere il pareggio di bilancio per tutte le pubbliche amministrazioni (tutte le entrate finali contro tutte le spese finali, al netto di nuovo indebitamento) entro il 2013. In modo concitato si rafforzano i tagli recati dalla legge di stabilità – come è stata ribattezzata la vecchia legge finanziaria – e si vara di corsa un ulteriore decreto-legge di correzione dei conti. A Costituzione invariata, il parlamento approva tutto in poche settimane, attraverso l'ormai consolidata logica emergenziale: decreti-legge, maxiemendamento del governo e fiducia. A dispetto della riforma della legge cornice in materia di finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) e delle affermazioni qui contenute sul metodo della programmazione e della leale collaborazione con tutti i livelli delle autonomie territoriali, si rafforza invece una Costituzione materiale basata su queste modalità: il controllo della finanza pubblica e delle politiche pubbliche di spesa – sanità, infrastrutture, ricerca, innovazione, istruzione, ecc. – è saldamente accentrato nel ministero dell'Economia e delle Finanze; la prospettiva del controllo contabile domina queste politiche con la tecnica dei cosiddetti tagli lineari; il parlamento, in un clima di perenne emergenza, svolge una funzione di ratifica di scelte e testi normati-

vi di cui la stessa maggioranza e lo stesso governo, come unità collegiale, hanno sostanzialmente perso il controllo politico. È questa la linea di razionalizzazione della nostra forma di democrazia parlamentare? Ed è una linea coerente con gli sviluppi che immaginiamo per la democrazia europea? Sono tutte domande sulle quali sarebbe lecito attendersi una discussione e delle risposte da parte delle forze politiche; soprattutto da parte di quelle forze che si collocano nell'alveo di una visione progressista dell'Europa, legata ai bisogni e alla storia del lavoro e delle sue organizzazioni, politiche e sindacali. Nel momento in cui l'Europa sembra schiacciata dalla forza dei mercati finanziari, solo una forte ripresa di una visione istituzionalizzata degli interessi comuni dei cittadini europei e dello sviluppo possibile e desiderabile di questa area economica continentale può fare da argine a questa prevalenza di una dimensione di breve periodo che rischia di annullare la democrazia, come metodo e come punto di sintesi di scelte eque e sostenibili.

Il tema della modifica della cornice costituzionale in materia di controllo della finanza pubblica (articoli 81 e 119 della Costituzione) prende avvio nella seconda metà di agosto, anche sulla base di testi di iniziativa parlamentare. È un tema che rende in modo nitido il carattere intimamente «politico» della questione dell'orizzonte istituzionale europeo. Non c'è nessuna ragione «scientifica» che conduca in modo certo all'accettazione del criterio della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, sia pure con le correzioni strutturali messe a punto dalla direzione finanziaria della Commissione europea, e tuttavia, in pochi mesi – in un contesto di sostanziale adesione di tutte le forze politiche presenti in parlamento – questi articoli della Costituzione sono stati modificati per allinearli alle indicazioni franco-tedesche, prima, (patto Euro Plus) e poi di tutti i governi della Ue, secondo la dichiarazione di intenti del 9 dicembre 2011.

L'Italia recepirà nella sua Costituzione, al termine dell'iter per le modifiche costituzionali, il criterio del pareggio strutturale di bilancio, corretto per il ciclo economico e per le «una tantum». Introduc-



rà nelle fonti di produzione una legge rinforzata di finanza pubblica che dovrà articolare in modo analitico i nuovi principi di equilibrio tra entrate e spese, fissati in una fonte di grado costituzionale. Apre a una riorganizzazione di tutti i materiali normativi che confluiscono nella decisione di bilancio, lasciando prefigurare una nuova tipizzazione della legge di bilancio, che superi i limiti contenutistici imposti dalla soluzione voluta dai costituenti con il terzo comma dell'art. 81 Cost. (legge di bilancio a contenuto tipico e a competenza limitata). Prevede l'istituzione di un'autorità indipendente per la valutazione delle tendenze di finanza pubblica collocata nel parlamento nazionale. Un vero e proprio cambio di orizzonte nella nostra *constituency* fiscale.

Si può sostenere che, al di là delle ragioni teoriche e dei dubbi, peraltro assai fondati, sul valore intrinseco del criterio del pareggio, bene hanno comunque fatto le forze politiche a misurarsi con questo processo. Esso apre la possibilità di riconsiderare a fondo processi e strutture che in questi decenni hanno ossificato le decisioni di spesa, la loro gestione e il loro controllo, creando un fattore non secondario nel rallentamento della nostra crescita. Si delinea la possibilità di ripensare le procedure di spesa e le politiche pubbliche che vengono alimentate con queste risorse. E una prospettiva che ha concrete possibilità di realizzarsi, a condizione che si comprendano bene le ragioni che hanno fin qui impedito l'avvio di vere politiche di analisi e revisione settoriale della spesa.

Nelle riflessioni che seguono si cerca di spiegare opportunità e rischi di questa nuova fase, che in ogni caso, vanno affrontati e sperimentati a fronte di una situazione di pesante stagnazione e autoreferenza istituzionale. È inutile limitarsi a descrivere l'evoluzione delle istituzioni di finanza pubblica come una inarrestabile e non contrastabile centralizzazione delle scelte presso il ministero dell'Economia, se non si comprende quale prezzo ciò rappresenti in termini di blocco di ogni politica pubblica attiva. Una visione di mera verifica contabile, centrata sul controllo del rapporto tra formazione e co-

pertura del fabbisogno finanziario, priva di innesti sulle ragioni dello sviluppo dell'economia e sugli effetti delle diverse politiche di settore, è destinata a riprodurre lo scenario degli ultimi trenta anni: tagli orizzontali senza sviluppo e ancora tagli che inseguono la flessione del Pil. Rigore nei conti e sviluppo possono andare insieme se si controllano gli andamenti indesiderati a partire dai settori di spesa e dalle politiche pubbliche – sanità, innovazione, infrastrutture, scuola, ricerca – e se si hanno gli strumenti per ricollocare le risorse secondo un disegno chiaro e costante nelle priorità e nel monitoraggio dei risultati. È questo il senso della cosiddetta *spending review*, avviata per la prima volta, con una vera strumentazione, da Tommaso Padoa-Schioppa, ministro dell'Economia e delle Finanze dal 2006 al 2008 nel secondo governo Prodi. Ora tutti affermano, a parole, di aver compreso il senso di quella innovazione.

Negli ultimi trenta anni abbiamo ridotto le risorse destinate alla istruzione e alla ricerca, mentre abbiamo aumentato, in termini assoluti e relativi, le risorse destinate alla sanità e alla previdenza. Il tutto accompagnato da un rallentamento delle spese di investimento, soprattutto nelle fasi in cui era necessario ricondurre la spesa entro i vincoli dell'Ue. Poca ricerca, poca innovazione, disincentivazione dei valori della scuola pubblica e delle risorse umane che vi operano. Scarse liberalizzazioni in tutti i campi in cui dominano lobby e corporazioni. Un mercato del lavoro ingessato in cento formule contrattuali.

### **I quattro mesi che hanno sconvolto il mondo**

Dobbiamo chiederci che cosa, dall'agosto al dicembre 2011, in soli quattro mesi, abbia sconvolto i termini dello scenario della finanza pubblica europea. In Italia, su questo tema del controllo del bilancio, si è formato un nuovo governo di cosiddetta emergenza nazionale, la stessa architettura monetaria dell'euro è entrata in pro-

## Indice

Sull'orlo del baratro	7
Democrazia e bilanci pubblici	27
La voragine del debito pubblico	49
La resa dei conti	83
Note	101
Bibliografia	107
Tabelle	111