

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI

QUADERNO n. 25
Seminari 2020-2021



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

PRESENTAZIONE

Il *Quaderno dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari* giunge con questo volume al suo venticinquesimo numero. È opportuno ricordare che l'Associazione, quale "Centro di eccellenza" dell'Ateneo fiorentino, collabora con molte istituzioni che contribuiscono alla sua attività formativa e di ricerca e al suo sostegno: Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, alcuni Consigli Regionali. Una collaborazione che investe anche attività di stage e specifici percorsi didattici. L'Associazione si avvale anche del supporto sia della Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, sia della Presidenza della Regione Toscana. L'Università degli studi di Firenze e in particolare i Dipartimenti di Scienze giuridiche e di Scienze politiche e sociali, mantengono con l'Associazione uno storico e organico legame che risale al 1967. Da allora lo scopo dell'Associazione non è cambiato: mobilitare le migliori conoscenze analitiche e dottrinarie nelle discipline inerenti alla funzionalità delle istituzioni per formare giovani esperti orientati alle tecnostutture delle assemblee elettive.

Il *Quaderno n. 25* raccoglie alcune delle lezioni tenute nei seminari 2020 e 2021: lezioni emblematiche per quella che è l'odierna agenda politico-istituzionale italiana. Si tratta di un ventaglio di temi quanto mai ampio, che dà conto dell'articolazione formativa ed euristica che il Seminario è venuto assumendo nel tempo: ove l'analisi e la riflessione correlano le specificità della fase storica che stiamo attraversando sia con l'evoluzione delle sue matrici strutturali, sia con le sollecitazioni delle criticità congiunturali più acute.

Così, su un versante più propriamente interistituzionale, il *Quaderno* si apre con le riflessioni del Presidente della Camera dei deputati, Roberto Fico: il quale avvia un dialogo con i nostri studenti a partire dalla sua testimonianza attorno alla complessità della prassi del "mandato esplorativo" del Presidente della Repubblica in vista della possibile formazione di un nuovo governo; e prosegue con una valutazione di Andrea Carboni circa il rapporto Parlamento-governo alla luce della riforma del regolamento del Senato. A questi si affiancano alcuni contributi su tematiche particolarmente sfidanti per il ruolo delle Camere e per il loro impatto ancora sul raccordo Parlamento-esecutivo:

dalle questioni di diritto internazionale poste dall'assassinio di Giulio Regeni ed evidenziate nella lezione di Martina Buscemi; alle dinamiche dell'economia italiana "... tra vincoli europei e criticità strutturali" analizzate da Gianni Bonaiuti; alla tematizzazione dei servizi sociali nella chiave del diritto europeo, mediante la riflessione di Alfredo Molinterni; all'evoluzione tendenzialmente – e interrogativamente – "post-populista" della conflittualità politica che Giuliano Vosa propone alla nostra attenzione.

Il Quaderno 25 annovera poi una corposa sezione di studi e riflessioni sull'evolversi del diritto regionale italiano, sia nella prospettiva della crisi pandemica e post pandemica, sia in una chiave retrospettiva e prospettica di medio e lungo andare. Ecco allora che dopo una introduzione di Stefano Grassi, responsabile per l'appunto del corso di diritto regionale del Seminario, si susseguono contributi più legati al governo multilivello della crisi sanitaria e delle politiche anti-Covid: l'analisi di Enzo Balboni su "Regioni e sanità"; quella di Guido Carpani sulle conferenze Stato-regioni e Stato-città ai fini del raccordo tra Stato e autonomie territoriali; e quella di Antonio D'Atena sulle proposte di riforma costituzionale alimentate o riproposte dall'impatto della pandemia sui rapporti Stato-regioni. In una chiave più diacronica, il Quaderno si concentra poi su l'autonomia finanziaria delle Regioni, grazie alla lezione di Franco Gallo; sulle prospettive del sistema delle autonomie locali, ad opera Gian Candido De Martin; e sul ruolo e gli orientamenti della Corte costituzionale rispetto al rapporto Stato-regioni nelle varie fasi del regionalismo italiano, grazie ai contributi di Valerio Onida e di Ugo De Siervo.

Come si vede la scelta delle lezioni che qui riproduciamo propongono una puntuale attenzione alla congiuntura politico-istituzionale in cui ci dibattiamo ma cercandone logiche e dinamiche anche nei suoi fattori non contingenti: secondo un'angolazione riflessiva che è da sempre tipica del Seminario e che costituisce uno dei profili qualificanti il suo metodo didattico.

Firenze, novembre 2021

Paolo Caretti
Massimo Morisi

I
INCONTRO CON IL PRESIDENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ROBERTO FICO
SALUTO DEL RETTORE

LUIGI DEI *

Caro Presidente della Camera dei Deputati Roberto Fico, cari Paolo e Massimo, care studentesse e cari studenti, care Colleghe e cari Colleghi, sono molto lieto di recare il saluto dell'Ateneo fiorentino e mio personale a questa conversazione del Presidente sul tema del mandato esplorativo che conclude il Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi 2021". Per tutti gli anni del mio mandato ho sempre desiderato essere presente, senza mai delegare, alla cerimonia conclusiva del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi" e così ho voluto anche in questa mia ultima occasione alla guida dell'Ateneo, seppure a distanza e in una condizione psicologica per me difficile, dolorosa e travagliata. Non posso non sottacere che questa conversazione che chiude il Seminario si colloca in un momento davvero unico nella storia recente dell'umanità. Una pandemia ha sconvolto e sta ancora sconvolgendo l'intero pianeta. L'anno appena archiviato passerà alla storia, ma, a così breve distanza dagli eventi che lo hanno caratterizzato, è difficile inquadrarlo nella sua complessità. Sicuramente abbiamo assistito all'esplosione di un'imprevista fragilità planetaria. Il mondo, robusto e orgoglioso di un'ostentata possanza scientifico-tecnologica sulla natura, si è rivelato vulnerabile in modo tanto improvviso, quanto inesorabile. La pandemia pare una sorta di contrappasso alla globalizzazione e alla crescita smisurata e convulsa degli ultimi decenni. Esiste il rischio reale di un'involuzione del progresso sociale e civile conseguito dopo le catastrofi della prima metà del secolo scorso. È nostro

* *Già Rettore dell'Università degli Studi di Firenze.*

compito, come formatori che hanno a cuore il destino delle nuove generazioni, combattere con tutte le energie questa possibile deriva, facendo leva sul sapere, sulla conoscenza, sulla lucida razionalità. Dobbiamo sempre aver forte la consapevolezza che chi pagherà più dolorosamente per quanto accaduto saranno purtroppo i più deboli e marginali. È inevitabile domandarsi: quale nuovo ruolo possono giocare oggi gli Stati nazionali rispetto a una globalizzazione che ha mostrato crudamente, oltre che una profonda e radicata ingiustizia sociale, la sua altissima vulnerabilità? Dopo quello a cui abbiamo assistito negli ultimi dodici mesi, il mondo può ancora essere governato da un insieme di Stati in competizione fra loro o comunque senza un'idea di gestione transnazionale sui grandi temi che riguardano il pianeta? Nella storia dell'umanità non si è mai verificata una siffatta situazione; in questo nuovo contesto abbiamo il dovere di pensare a un governo mondiale di alcuni processi, frutto della condivisione di prospettive sovranazionali. La pandemia ha clamorosamente mostrato che tutti i Paesi hanno dovuto sottomettere e condizionare le ragioni dell'economia e della crescita a quelle della salute di miliardi di persone. Un bel cambio di direzione: l'ago della bussola si è spostato verso la collaborazione di contro all'esasperata competizione. La collaborazione transnazionale è la grande sfida del futuro; una collaborazione che faccia tesoro della crescita del benessere, ma che metta al primo posto il tema della redistribuzione della ricchezza, affrontando in modo ragionato uno dei più grandi problemi del pianeta: l'Africa. La pandemia ha già mostrato di esasperare le ingiustizie e le disuguaglianze sociali: al preludio di una durissima crisi economica che sconvolgerà il mondo, si registra la divaricazione sempre più marcata fra l'accumulo di ricchezza nelle mani di pochissimi e l'arretramento delle condizioni di vita di milioni di persone. Rassegnarsi a questa ineluttabile evoluzione è colpevole e riprovevole: dobbiamo rimettere in discussione paradigmi e modelli di sviluppo e riprendere a pensare altrimenti, a immaginare il mai esistito, a costruire nuove utopie capaci di aggregare donne e uomini, magari intorno a un sogno, che però inneggi con forza alla volontà di cambiare. L'incertezza in cui ci dibattiamo deve divenire potente molla per una reale alternativa di cambiamento. La società che questo virus ci lascerà non potrà ricostruirsi come prima, come se niente fosse accaduto e allora la politica deve riacquisire il ruolo di assoluto protagonista, affinché un forte movimento di idee che unisca la sostenibilità alla giustizia e all'uguaglianza sociale possa tradursi in azione concreta. Questo ci chiedono i giovani che necessitano di ideali, anche di utopie e sogni, di immaginare un avvenire profondamente diverso. Grazie dell'attenzione, complimenti per i grandi risultati conseguiti dal Seminario "Silvano Tosi" nella sua storia e auguri del miglior successo per questa mattinata e per il vostro e nostro avvenire.

II

INCONTRO CON GLI STUDENTI
DEL SEMINARIO TOSI DI FIRENZE
INTERVENTO DEL PRESIDENTE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

ROBERTO FICO *

Saluto il rettore dell'Università di Firenze Luigi Dei, i docenti e tutti gli studenti del Seminario di Studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi".

Sono molto contento di prendere parte a questo incontro oggi. Ciò anzitutto in considerazione del **forte legame che unisce la Camera, come pure il Senato, al Seminario** che ha avuto il merito di formare negli anni **molti consiglieri parlamentari, professori universitari o altre figure professionali** con una formazione qualificata nel diritto e nella procedura parlamentare.

Per questa ragione ho fortemente voluto che la Camera ripristinasse dall'anno 2020 il suo contributo annuale all'attività del Seminario che era stato interrotto nel 2013.

Sono consapevole della solida preparazione che tutti voi avete acquisito in questi mesi, anche attraverso lezioni tenute da consiglieri delle due Camere. Considero perciò utile che questo nostro incontro abbia il più possibile la natura di una conversazione.

Pertanto, dopo aver svolto alcune considerazioni sul tema che abbiamo scelto – quello del **mandato esplorativo** conferito in vista della formazione di un nuovo Governo – risponderò molto volentieri alle domande che vorrete rivolgermi.

Mi piacerebbe svolgere con voi, da un lato, una riflessione più sistematica sull'argomento, che consente di riflettere in modo ampio sulla **dinamica dei**

* Testo tratto dalla conversazione con gli studenti del Seminario S. Tosi del 21 maggio 2021.

rapporti tra Capo dello Stato e Governo, fra Governo e Parlamento e fra forze politiche e organizzazione costituzionale dello Stato nel procedimento che porta alla formazione dell'Esecutivo.

Dall'altro, vorrei raccontarvi la **mia concreta e diretta esperienza in materia**: come sapete nella legislatura in corso mi è stato affidato in due occasioni dal Presidente della Repubblica un "mandato esplorativo": **la prima ad inizio legislatura, il 22 aprile 2018**, con "il compito di verificare la possibilità di un'intesa di maggioranza parlamentare tra il Movimento 5 Stelle ed il Partito Democratico per costituire il Governo"; **la seconda, lo scorso 29 gennaio**, con il compito di "verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente, c.d. Conte-bis".

Il mandato esplorativo – come anche il preincarico – non è in alcun modo menzionato dagli articoli della Costituzione che disciplinano il procedimento di formazione del Governo, e cioè gli articoli **dal 92 al 94**.

Esso – **conosciuto anche in altri ordinamenti, come quello belga e quello olandese** – si è infatti delineato nella **prassi della prima Repubblica**, caratterizzata da un sistema elettorale rigorosamente proporzionale e da un multipartitismo accentuato, anche se polarizzato, per **integrare il quadro delle conoscenze a disposizione del Capo dello Stato**.

Il mandato esplorativo e il preincarico sono in sostanza istituti cui il Presidente della Repubblica ricorre quando il quadro politico non offra, dopo lo svolgimento delle consultazioni presidenziali, quei necessari **elementi di chiarezza per l'assunzione di decisioni preordinate alla formazione del Governo**, in particolare, per il conferimento di un incarico.

Attraverso tali istituti il Presidente della Repubblica continua a **mantenere la regia della crisi**, in quanto i passaggi successivi sono comunque subordinati ad un'ulteriore valutazione presidenziale, laddove con il conferimento di un incarico pieno la nomina del Presidente del Consiglio dipende esclusivamente dall'accettazione da parte dell'incaricato.

Sia per il mandato esplorativo che per il preincarico sono pertanto assegnate **scadenze temporali generalmente ravvicinate** entro le quali i soggetti designati devono riferire al Capo dello Stato.

Considero utile – anche in relazione alla mia esperienza personale – precisare bene gli elementi che, nella prassi, sembrano **differenziare il mandato esplorativo dal preincarico**.

Nel caso del mandato esplorativo appare **prevalente l'aspetto conoscitivo**: l'attività svolta dall'"esploratore" sembra in un certo senso più "accostabile" alle consultazioni presidenziali, tanto da essere definita dalla dottrina come "attività integrativa" di queste.

Questo aspetto risulta invece meno incisivo nel preincarico che viene **con-**

siderato una sorta di “**promessa di incarico**”. In sostanza, al preincarico il Presidente della Repubblica ricorre al fine di accertare – in particolari momenti di difficoltà della situazione politica e in una fase ancora incerta – la concreta **praticabilità di una determinata prospettiva di soluzione** della crisi con la duplice finalità di mantenere un’ampia libertà di manovra e di non pregiudicare successivi sviluppi con il peso di un eventuale incarico pieno andato poi a vuoto.

Altro grande elemento di differenza tra i due istituti risiede nella **platea dei soggetti cui l’uno o l’altro possono essere affidati**: i mandati esplorativi, coerentemente con le finalità perseguite, sono stati **conferiti esclusivamente ai Presidenti dei due rami del Parlamento**, proprio in ragione del **ruolo di terzietà ed imparzialità** che viene ad essi riconosciuto e della loro **conoscenza approfondita** del panorama politico parlamentare.

Nel caso del preincarico la platea si allarga ricomprendendo anche **altre figure pienamente coinvolte nella dinamica politica** e la cui individuazione avviene, anzi, proprio ad opera delle stesse forze politiche.

Nella storia repubblicana si registrano finora 13 casi di mandato esplorativo: in 8 casi si è trattato del Presidente del Senato e in 5 casi del Presidente della Camera. Nella legislatura in corso un mandato esplorativo ha riguardato la Presidente del Senato e due hanno coinvolto me, in qualità di Presidente della Camera.

Come ho detto prima, si può sostenere che il mandato esplorativo ponga in risalto una **continuità tra la posizione del Presidente d’Assemblea e quella del Presidente della Repubblica**. In sostanza i Presidenti delle due Assemblee parlamentari, per il ruolo che svolgono e per le attribuzioni costituzionali di cui sono titolari – in particolare quelle di cui all’art. 88 Cost. proprio nel procedimento di scioglimento delle Camere –, assumono la **fisionomia di “naturalisti consiglieri” del Presidente della Repubblica**.

In effetti, essendo eletti generalmente a largo suffragio, con mandato a termine fisso ed irrevocabile, i Presidenti delle Camere sono chiamati a svolgere all’interno delle Assemblee che presiedono un **ruolo attivo di rappresentanza e di garanzia**, caratterizzato dalla **imparzialità e dalla posizione di alterità-diversità rispetto al Governo e ai Gruppi di maggioranza** che lo sostengono.

Da tali presupposti discende che il Presidente che ha ricevuto l’incarico di approfondire gli intendimenti delle forze politiche debba attenersi **scrupolosamente ed esclusivamente alle eventuali indicazioni fornitegli dal Capo dello Stato e riferirgli sull’esito dei colloqui in modo obiettivo e dettagliato**, formulando – se richiesto – giudizi che, pur tenendo nel debito conto gli orientamenti delle diverse forze politiche, si ispirino essenzialmente **all’interesse obiettivo delle Istituzioni**.

Ed è a questi principi che mi sono attenuto nell'esercizio dei due mandati che mi sono stati conferiti.

Al tempo stesso, voglio sottolineare che la posizione dei Presidenti delle Camere nel sistema politico costituzionale non si può ridurre alla **mera titolarità di poteri arbitrari**, ma di precisi **interessi politico-costituzionali**. Si tratta di **posizioni imparziali, ma non politicamente neutre**. I Presidenti infatti sono organi *super partes* chiamati a svolgere un **ruolo di mediazione e di impulso politico**, sì, ma **autonomo dai singoli gruppi e partiti**. Ed esercitano questo ruolo al fine di **comporre i contrasti e di assicurare l'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari**.

In quest'ottica, nel corso di crisi di governo che appaiano di difficile soluzione a causa di **forti dissidi tra le forze politiche**, il ricorso al mandato esplorativo consente al Presidente cui esso è affidato di svolgere di **un'attività di "mediazione politica" tra le forze in campo** che non potrebbe essere ricondotta al ruolo del Capo dello Stato.

Ecco, dunque, la potenziale utilità del mandato esplorativo in determinate, difficili, situazioni. Il Presidente di Assemblea non si limita ad **acquisire informazioni ma, all'occorrenza, può svolgere una vera e propria attività di negoziazione** – che può dirsi in un certo senso “di riserva” – volta a **stemperare il confronto e a smussare i conflitti tra le forze politiche potenzialmente in grado di dar vita ad un nuovo Governo**.

In questo quadro il mandato esplorativo si concretizza essenzialmente **nell'opportunità offerta alle forze politiche di nuovi e specifici contatti per mantenere o anche ampliare gli ambiti di trattativa**, a cominciare da quelli programmatici, e nella corrispondente **decantazione della crisi**, approfittando del carattere maggiormente informale di questi nuovi tavoli di colloquio.

Mi avvio alla conclusione richiamando le parole molto significative di una mia illustre predecessora, la Presidente Iotti, in un articolo pubblicato nel 1992.

Quell'articolo richiamava “due fondamentali principi che percorrono tutto il tessuto costituzionale. Il **principio dell'unità e il principio del pluralismo**”. La democrazia – scriveva la Presidente Iotti – “è così un **sistema unitario**, nella sua finalità ultima; ma nel suo divenire è un **sistema pluralistico ed articolato**. A questi due principi corrisponde una serie di istituzioni che io distinguo come istituzioni del pluralismo (fra queste in primo luogo i partiti politici) e come istituzioni dell'unità, cioè quelle la cui vocazione prevalente consiste nel riferirsi ai valori fondamentali della Costituzione nella loro storica evoluzione e nel renderli attuali in funzione anche dell'insopprimibile giuoco democratico, che risulta dalla presenza e dall'azione di una maggioranza e di un'opposizione. Colloco i **Presidenti di Assemblea fra le istituzioni dell'unità** e valuto

il loro operato nella misura in cui hanno **agevolato (e fatto rispettare) il libero dispiegarsi della competizione pluralistica** delle forze politiche, carattere tipico ed insostituibile delle moderne democrazie”.

Ecco, il mandato esplorativo costituisce un’occasione evidente nella quale **un’istituzione dell’unità si relaziona con le istituzioni del pluralismo** al fine di consentire il raggiungimento di un risultato, quello della formazione del governo.

Vi ringrazio e vi prego di rivolgermi tutte le domande che ritenete opportune sul tema.

III

L'ECONOMIA ITALIANA TRA VINCOLI EUROPEI E CRITICITÀ STRUTTURALI

GIANNI BONAIUTI *

SOMMARIO: Premessa e sintesi del lavoro. – 1. I benefici percepiti dai cittadini. – 2. Controversie sulla moneta unica. – 3. Aspetti strutturali della crisi italiana. – 4. Conclusioni: gli esiti auspicabili. – 5. Bibliografia.

PREMESSA E SINTESI DEL LAVORO

La partecipazione italiana all'esperienza della moneta unica, ed in generale l'atteggiamento verso le politiche e le regole dell'Unione Europea, ha suscitato un ampio dibattito circa il bilanciamento tra effetti negativi e benefici che ricadrebbero sul sistema economico nazionale. La controversia tra chi – con varie sfumature – si dichiara europeista e quanti, invece, preferirebbero una completa autonomia nazionale nelle politiche macroeconomiche ha riacquisito particolare vigore dopo la crisi finanziaria del 2008. Negli anni successivi, infatti, le difficoltà emerse nel finanziamento del debito di alcuni paesi sono state seguite dalla approvazione del *Fiscal Compact*, in cui si stabiliscono vincoli stringenti nella gestione delle politiche fiscali nazionali. Il rispetto delle misure stabilite in questo accordo, che prevede una convergenza nella finanza pubblica a tappe forzate¹, ha fatto emergere – sulla scia di quanto accaduto

* *Docente di Economia Monetaria presso l'Università di Siena. Versione rivista della lezione tenuta in ricordo del Prof. Antonio Brancasi.*

¹ Uno degli aspetti più rilevanti è costituito dall'impegno di ridurre ogni anno un ventesimo della differenza nel rapporto debito/Pil rispetto al valore del 60%. Per paesi, come l'Ita-

nel caso della Grecia – numerose posizioni critiche sull’assetto attuale dell’area euro, sulla sua *governance* e sugli interventi necessari per eliminarne, o temperarne, gli effetti negativi per la crescita di singoli paesi. Periodicamente, in coincidenza con fasi di difficoltà congiunturale, l’esperienza della moneta unica viene rimessa in discussione, risentendo anche di orientamenti politici e culturali, il cui obiettivo consiste in una riappropriazione piena a livello nazionale delle decisioni di politica economica.

Criticare le argomentazioni a favore dell’abbandono della moneta unica non significa affatto ignorare le carenze dell’attuale assetto istituzionale europeo, a proposito del quale, non a caso, si parla di unione monetaria incompleta²; va infatti riconosciuta l’incoerenza di un modello economico (e sociale), preso come riferimento per le politiche europee, che nel tempo non rafforzerebbe un processo di convergenza tra i partecipanti all’area euro, ma potrebbe esacerbare eventuali difficoltà strutturali interne a singoli paesi³. Occorre però ribadire con forza – anche in base anche ad alcune recenti analisi sul caso italiano – che i motivi dei deludenti risultati economici degli ultimi venti anni vanno cercati nelle caratteristiche e nell’evoluzione dell’assetto produttivo interno. In questo lavoro si ritiene che una possibile concausa vada individuata nelle mancate scelte di policy fondate su un quadro coerente ed una visione di medio termine, che per troppi anni hanno caratterizzato il comportamento della classe dirigente nazionale. Nel paragrafo 1 si commentano alcune indagini di opinione sull’atteggiamento dei cittadini europei, da cui emerge che l’Italia appare all’ultimo posto per i giudizi favorevoli espressi, con la quota più elevata della popolazione che considera un “male” l’appartenenza all’Unione europea⁴. Di seguito, nel paragrafo 2, vengono sinteticamente discusse le posizioni critiche, più o meno radicali, verso l’esperienza della moneta unica: si sviluppano una serie di riflessioni sugli argomenti utilizzati dai sostenitori di un abbandono dell’area Euro, i quali spesso minimizzano, o ignorano, gli effetti negativi di una tale decisione, e soprattutto non menzionano i benefici derivanti dall’appartenenza all’unione monetaria. Nel paragrafo 3 si sostiene

lia, che presentavano uno squilibrio rilevante in tale indicatore ed una tendenza alla bassa crescita, ciò significava un impegno di aggiustamento annuale dei conti pubblici particolarmente oneroso.

² Un’ampia analisi degli aspetti critici riferiti alla realizzazione dell’Unione monetaria è contenuta in De Grauwe (2012).

³ Per una posizione in tal senso si rinvia a Gnesutta (2011) e Roncaglia (2013).

⁴ Nella edizione dell’autunno 2019 del *Parlametro*, per effetto della pandemia in corso da due anni, tale giudizio appare in lievissimo miglioramento, forse più per le risorse monetarie attese, che per una convinta adesione circa i benefici generali per il paese.

che la crisi economica dell'Italia non sia dovuta alla partecipazione all'Unione monetaria, ma dipenda da comportamenti e tendenze di fondo, che hanno disincentivato l'innovazione produttiva, contribuendo così alla bassa crescita interna; l'orientamento di policy europeo improntato alla "austerità espansiva"⁵ avrebbe reso più difficile il superamento delle difficoltà nazionali. Infine, nel paragrafo 4, si menziona l'ambito da cui potrebbero emergere segnali nuovi per un completamento dell'unione monetaria: l'avvio di una centralizzazione di interventi espansivi, da finanziarsi tramite l'emissione di titoli sui mercati finanziari da parte delle istituzioni europee. Il proseguimento di tale iniziativa – decisa in seguito alla crisi pandemica – è soggetto, però, ad un ampio grado di incertezza, in quanto è prevedibile che si riaccenda all'interno dei paesi europei il contrasto tra chi vede prioritaria una strategia di riequilibrio finanziario, attualmente sospesa, e chi invece sostiene la necessità di modificare in senso più espansivo le regole di *governance* economica. Nello stesso senso, vi è incertezza su quelli che saranno i possibili cambiamenti nelle misure di politica monetaria in atto all'interno dell'Eurosistema, tenendo conto, anche in questo caso dei contrasti emersi a suo tempo, all'avvio del *quantitative easing* europeo.

1. I BENEFICI PERCEPITI DAI CITTADINI

L'ultima versione (ottobre 2019) del "Parlametro", una delle indagini demoscopiche che periodicamente misurano il grado di fiducia dei cittadini degli stati membri verso l'Unione europea, le sue istituzioni e le sue politiche, conferma una tendenza in atto da svariati anni nella maggioranza dell'opinione pubblica italiana, e cioè che l'appartenenza all'Unione non sarebbe considerata vantaggiosa; il giudizio positivo verso tale condizione assume per l'Italia il valore più basso, 37%, tra i 28 partecipanti, rispetto ad una media europea del 59% e con un notevole divario verso paesi simili per dimensione e sviluppo economico, come Germania (76%), Spagna (67%) e Francia (58%). Secondo l'indagine, dunque, i cittadini italiani sarebbero i più "euroscettici",

⁵Le indicazioni di policy europee discendono da uno schema teorico secondo cui gli squilibri economici possano essere corretti mediante meccanismi di mercato, relegando l'intervento pubblico alla funzione di rendere fluido tale processo. Ciò richiede che vi siano condizioni tendenti ad una perfetta concorrenza, senza posizioni di rendita o altre forme di rigidità. L'azione delle banche centrali viene rivolta al controllo dell'inflazione, tramite gli strumenti monetari, mentre quella dei governi deve perseguire condizioni equilibrate di bilancio. La riduzione dell'indebitamento pubblico, ottenuta con rigorose politiche fiscali, sarebbe di per sé espansiva, in quanto stimolerebbe i consumi.

addirittura in misura superiore a quelli del Regno Unito, in cui la risposta positiva alla stessa domanda veniva espressa dal 42% degli intervistati. Di tenore analogo la percezione che emergeva nell'indagine del "Parlametro" di due anni prima (2017), in cui il 48 per cento dei partecipanti riteneva che nel complesso non vi fossero ricadute positive derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Queste informazioni appaiono emblematiche nel delineare un corpo sociale che, nella sua maggioranza, esprime una posizione critica, se chiamato a fornire un giudizio sulla percezione dei benefici ottenuti. Può essere interessante considerare i dati sulle caratteristiche socioeconomiche di coloro che nell'indagine del 2019 hanno dato una risposta positiva riportati nella figura successiva.

QB12 In linea generale, lei pensa che per il (NOSTRO PAESE) far parte dell'UE sia...?
(%)

Risposta: Un bene

	 UE28	 IT
TOTALE	59	37
 Età		
15-24	64	45
25-39	61	44
40-54	60	45
55+	54	26
 Fino a che età ha studiato		
15-	42	17
16-19	53	37
20+	71	53
Sta ancora studiando	70	46
 Scala di occupazione dell'intervistato		
Lavoratori autonomi	65	46
Dirigenti	75	61
Altri impiegati	59	41
Operai	54	33
Lavoratori domestici	49	24
Disoccupati	49	26
Pensionati	54	25
Studenti	70	46

Ripartizione socio-demografica

In maniera sintetica, si osserva come il giudizio diventi meno positivo con il procedere dell'età, risenta favorevolmente degli anni di studio accumulati, e, per il caso italiano, si distacchi in modo netto per le posizioni lavorative più qualificate. In particolare, il divario con la media europea di chi occupa una posizione di dirigente appare più contenuto (61% di risposte positive contro il 75%) rispetto invece al divario riferito alle posizioni di lavoratore autonomo, operaio, disoccupato e pensionato. Considerando queste osservazioni in modo puramente indicativo, e senza entrare in interpretazioni di tipo storico-sociologico, è possibile che tale risultato sia il frutto di una serie di informazioni, di agevole fruibilità nel caso di percezione degli aspetti negativi, ma di maggiore complessità interpretativa quando riguardano aspetti positivi, specie di lungo periodo. Il risultato è che si tende a dare maggiore rilievo ad eventi ritenuti di impatto negativo immediato per le condizioni economiche individuali, di cui difficilmente si dimostra il legame causa-effetto; all'opposto, si osserva una perdurante difficoltà ad impegnare tempo e risorse nella illustrazione dei benefici di tipo più generale, connessi con l'appartenenza alla moneta unica. Il quadro che emerge può essere, dunque, l'esito di una scarsa riflessione sui messaggi mediatici recepiti e sulle modalità, spesso superficiali, con cui si forma una opinione circa l'incidenza dell'assetto europeo⁶ sulle questioni economiche interne.

Appare sicuramente molto più agevole diffondere messaggi rassicuranti sulle buone "tradizionali" virtù del sistema produttivo e commerciale esistente, la cui continuità nel tempo sarebbe messa a repentaglio dalle imposizioni di origine esterna. In altri termini, imputando all'estero – in questo caso alle politiche europee – l'origine di gran parte (o di tutte) le difficoltà dell'apparato economico italiano, si contribuisce a creare l'idea che magicamente queste potrebbero dissolversi, se solo fosse consentito il ripristino della sovranità monetaria. Negando qualsiasi inadeguatezza del sistema economico a confrontarsi con le condizioni dettate dai nuovi scenari competitivi a livello internazionale, non sarebbero necessari particolari sforzi di adeguamento della attuale struttura imprenditoriale e professionale. Se il declino di un paese dipende dalla sua incapacità ad adattarsi al mutamento richiesto da eventi o forze esterne⁷, ecco che la soluzione viene ottenuta semplicemente ignorando tale situazione, e

⁶ Si potrebbe azzardare l'affermazione che si tratti di una opinione pubblica imperfettamente informata o disinformata. Su questo potrebbe, forse, incidere quanto alla qualità delle notizie, il modo con cui gli intervistati si informano e che vede, per l'Italia, una prevalenza di Internet e dei social network rispetto alla media dei 28 paesi; in direzione opposta, invece, la tendenza ad informarsi tramite la stampa quotidiana, più bassa in Italia rispetto al dato europeo.

⁷ Su questo punto si rinvia a Toniolo (2003).

proponendo di ripristinare il vecchio modello di funzionamento dell'economia.

Molto più complesso, invece, è fornire ai cittadini la spiegazione di quali possano essere i benefici derivanti dalla acquisizione di una credibilità in termini di lotta all'inflazione, e, magari, di una maggiore attenzione nell'impiego delle risorse pubbliche. Sui motivi per cui conviene avere un tasso di inflazione basso anziché elevato, si potrebbe argomentare, tra l'altro, che quando non sono attivi meccanismi di indicizzazioni integrali delle retribuzioni ai prezzi, si impediscono miglioramenti nelle quote di appropriazione del reddito slegati da motivi di efficienza. In altre parole si impedisce a chi opera in ambiti protetti dalla concorrenza, di approfittare dei divari nella dinamica settoriale dei prezzi⁸. Se, dalla credibilità verso comportamenti socialmente ostili all'inflazione, si procede verso la necessità di una gestione attenta della finanza pubblica, il discorso diventa ancora più impegnativo; in tal caso, infatti, bisogna spiegare il ruolo degli operatori internazionali, delle loro scelte circa la detenzione di titoli nazionali, delle conseguenze di tali comportamenti sul premio per il rischio richiesto agli emittenti. Si tratta di argomenti che difficilmente possono essere oggetto di una strategia di comunicazione semplificata, immediata e rivolta ad una platea dotata di un grado medio di educazione finanziaria poco evoluto. In tale ambito, un primo indubbio beneficio dell'appartenenza all'area euro si è concretizzato nel minore tasso di interesse corrisposto sul debito: aspetto di estremo rilievo vista l'entità del medesimo. Il tasso di interesse nominale richiesto dai sottoscrittori, infatti, deve tener conto del premio per il rischio di default e del premio richiesto per l'inflazione. Il secondo risente del livello dell'inflazione attesa, ed il primo dei possibili eventi che potrebbero compromettere il rimborso del debito. Un paese ritenuto affidabile⁹ dovrà pagare un minore premio per il rischio, tenendo conto anche dei giudizi delle agenzie di *rating*, le quali considerano un ampio ventaglio di variabili correnti ed attese¹⁰.

⁸ Ad esempio, guardando all'esperienza italiana degli anni ottanta, in cui molti operatori, date le condizioni di scarsa concorrenza erano nella possibilità di esercitare un controllo sui prezzi finali praticati sui beni o servizi venduti, a danno di chi invece non si trovava in una analoga condizione. Si veda Barca e Visco (1992).

⁹ In particolare circa la sua evoluzione futura.

¹⁰ È indubbio che la consapevolezza sull'esistenza di una banca centrale disposta ad acquistare titoli sui mercati secondari per stabilizzarne il prezzo sia una ulteriore elemento che può tenere basso il premio per il rischio richiesto, e su questo aspetto vi potrebbe essere una insufficiente consapevolezza tra la maggioranza della popolazione.