

Università di Padova, Aula Magna – Martedì 15 ottobre 2013

Convegno per la presentazione del volume: AA.VV., *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico, Scritti in onore di Gilberto Muraro* -Giappichelli, Torino, 2013.

Intervento conclusivo

Gilberto Muraro

Ricordi di un economista applicato

Cari amici, inizio così, ignorando il cerimoniale, perché, non svolgendo più alcun ruolo istituzionale, è solo l'amicizia che ha riunito qui in modo informale anche alcune autorità accademiche, civili e militari insieme a colleghi, parenti e compagni di viaggio incontrati nelle varie fasi della mia vita. E all'amicizia faccio appello, perché il suo calore consente di supplire alla povertà espressiva e di cogliere l'intensità dei miei sentimenti dietro alle semplici parole: "grazie e vi voglio bene". Grazie a tutti. Al Rettore Zaccaria che ci ospita, al Rettore Sartor che si è preso l'onere della presentazione, al Sindaco Rossi e ai colleghi Favotto, Dosi e Pagano che hanno composto una specie di laudatio a più voci, agli autori degli scritti in mio onore, agli organizzatori di questo incontro, a quanti hanno sacrificato il loro tempo per ritrovarsi qui a festeggiare quasi mezzo secolo di lavoro, svolto in primis all'università cui devo tutto, ma anche in enti e commissioni dell'amministrazione pubblica e in imprese e onlus con cui ho collaborato. Ed è al lavoro nell'università e nelle istituzioni pubbliche che dedico questi frammenti di ricordi.

E' stato un lavoro trascurabile se guardo al mio lascito alla teoria economica, ma ricco di esperienze che forse vale la pena di ricordare, perché in mezzo secolo ho visto cambiare il mondo, l'università, la mia disciplina; e qualche volta mi è anche capitato di partecipare attivamente, sia pure con ruolo irrilevante, a tale cambiamento. Ecco perché ho intitolato il mio intervento "Ricordi di un economista applicato": termine limitativo a priori nei risultati, ma anche indicativo di un impegno che ha sempre assunto l'utilità sociale come proprio faro e metro di giudizio.

1- Gli anni Sessanta e Settanta del Novecento

C'era una volta: il miracolo economico e l'avvento dello Stato sociale

La mia attività di ricercatore inizia, da assistente volontario, nella primavera del 1965, dopo la laurea e il servizio militare. A quell'epoca era ancora in atto, ma si avviava all'epilogo, il boom italiano e internazionale, mentre era ancora irresistibile l'ascesa dello Stato sociale. L'epoca d'oro del capitalismo mondiale, senza precedenti nella storia dell'umanità e oggi ripetuto solo in terre lontane da noi, esibiva in tutti i paesi occidentali, Gran Bretagna esclusa, saggi di crescita del PIL elevati e stabili, che in Italia, oltre che in Giappone e Germania Occidentale, raggiungevano talora il 7%. E' così che l'Italia, riprendendo a vivere da paese rurale e povero tra le rovine materiali e morali della guerra, diventa nell'arco di una generazione un paese industriale e ricco. Si parlò giustamente di miracolo economico, anche se è doveroso ricordare che non fu un regalo del cielo e costò sudore e lacrime alle moltitudini di nostri connazionali che si spostarono dalle campagne alle città e dal Sud al Nord e all'estero (e il Veneto in quel tempo condivideva la sorte del Meridione rispetto al Nord Ovest del Paese, in cui si concentrava la crescita). Fu un'autentica epopea popolare, fatta di generalizzata determinazione e capacità di sacrificio; ed è utile ricordarla per non rassegnarsi al declino, in termini relativi rispetto ai partner dell'occidente ma talvolta anche in termini assoluti, che ci accompagna negli ultimi quindici anni.

Sul piano politico il secondo dopoguerra segna l'avvento del suffragio universale, superando le preesistenti discriminazioni di diritto o di fatto. Esso segna anche una decisa sterzata dei sistemi tributari verso la progressività, una regola che viene elevata a principio costituzionale dall'Italia repubblicana, anche se si sa che non basta un enunciato normativo a modificare la realtà concreta.

Orbene, il suffragio universale, che distribuisce il potere politico in modo uniforme, crea a livello teorico qualche evidente problema di compatibilità con il sistema di mercato che crea invece disuguaglianze di ricchezza. Come mai la maggioranza meno ricca non ne ha approfittato per coagularsi al proprio interno e far approvare una legge che espropriasse la minoranza ricca? Ovviamente, la minoranza si sarebbe opposta in modo violento; e la consapevolezza dello scontro ha funzionato da deterrente. Ed è anche vero che anche chi sta oggi male può preferire le opportunità di avanzamento del libero mercato alla grigia uniformità dell'economia pianificata. Ma tutti gli studiosi concordano nel dire che la coesione della società occidentale nel secondo dopoguerra è stata assicurata, molto più che da simili timori e speranze, dalla straordinaria efficacia di quel patto sociale non scritto che era rappresentato dallo Stato sociale. L'istruzione di massa si dimostrava un potente fattore di mobilità sociale (un valido surrogato di quella "parità dei punti di partenza" che il pensiero liberale più alto ha sempre vagheggiato e invano predicato come giustificazione etica delle disuguaglianze di reddito); ed essa era corroborata dalla sanità di massa e dalla previdenza e assistenza di massa, come fattori di tutela dei deboli; il tutto finanziato da un sistema tributario progressivo. Da tali programmi la minoranza ricca riceveva benefici inferiori agli oneri fiscali; ma mentre non avrebbe tollerato l'esproprio, accettava tale imponente redistribuzione di ricchezza attraverso i servizi sociali in nome della solidarietà e soprattutto in vista dei vantaggi della crescita economica del Paese assicurata dalla pace sociale.

Si sa che, nel prosieguo della storia, anche il mito dello Stato sociale perse smalto: troppe spese, troppe inefficienze e corruzioni, troppe alte le imposte per finanziarlo. Sicché alla fine degli anni 70, con Margaret Thatcher in Gran Bretagna (1979) e Ronald Reagan negli USA (1981), si manifestò un profondo e rapido mutamento degli umori collettivi, che contagiò in varie forme tutta l'Europa. Poi venne la globalizzazione, con le sue opportunità e i suoi problemi che costituiscono lo scenario entro cui oggi viviamo, ancora alla ricerca delle politiche più opportune.

La riforma della disciplina

L'evoluzione economica e sociale appena descritta fu determinante anche per l'evoluzione della disciplina in cui mi ero incamminato: l'Economia pubblica, come si dice all'estero, o la Scienza delle finanze, come si usava e si usa dire in Italia, in omaggio ad una tradizione che tra fine dell'Ottocento e inizio del Novecento aveva posto l'Italia al vertice di tali studi. Nel periodo tra le due guerre la disciplina si era concentrata sul tema del finanziamento del settore pubblico, raggiungendo livelli di grande finezza nell'analisi degli effetti delle imposte e dei problemi di giustizia fiscale. Era di aiuto a tale analisi anche la componente giuridica della materia, che in effetti si chiamava allora Scienza delle finanze e diritto finanziario.

Il nuovo scenario, che vedeva l'esplosione della spesa pubblica prodotta dallo Stato sociale, obbligò la disciplina ad ampliare i contenuti e anche ad attrezzarsi sul piano dei criteri e delle tecniche. In pochi anni la parte di analisi economica, che sempre era stata soverchiante rispetto alla componente giuridica della materia, divenne egemone e poi esclusiva. Finché il divorzio fu inevitabile. Mi trovavo a far parte del Comitato 13 del Consiglio universitario nazionale proprio in occasione della prima profonda revisione dei settori scientifico disciplinari che lo sancì. Ero portatore di un'opinione pressoché unanime dei colleghi che rappresentavo, ma non mancava il timore di affievolire quell'attenzione agli aspetti istituzionali che doveva rimanere, e per fortuna è rimasta, la peculiarità della nostra disciplina. Nel vasto ambito dell'Economia politica, essa consente ai nostri contributi di essere relativamente meno esposti al pericolo di sacrificare la complessità dei problemi alle esigenze della formalizzazione matematica e di rifiutare la realtà perché non si adegua al modello.

L'economia sanitaria

Passando alla mia attività, essa non poté sottrarsi al fascino delle nuove tematiche di ricerca, pur dando spazio anche agli argomenti classici della materia quali l'imposta personale in un contesto inflazionistico e l'imposta patrimoniale. La mia tesi per il Master of Science

nell'Università di York nel 1968 fu forse il primo lungo saggio in Italia di economia sanitaria. E' un filone che ho continuato a coltivare, scrivendo numerose note sugli strumenti di governo dell'offerta e della domanda di prestazioni sanitarie, e che ho visto crescere, qui come altrove, con elevata rapidità. Sono stato e rimango un assertore della sanità pubblica, ma aperta alla presenza privata, nel solco di quella generale evoluzione del capitalismo che negli ultimi decenni vede lo Stato diventare sempre meno produttore e sempre più regolatore, vale a dire uno Stato che fissa gli obiettivi, le regole e i controlli, cercando di individuare e premiare le aziende private più efficienti sul piano della produzione.

Una tematica coltivata per anni è quella del razionamento inevitabile della domanda nella sanità pubblica, dato che le risorse scarse non consentono di saturare bisogni che sono illimitati. Quando non si raziona con trasparenza e consapevolezza tramite il ticket, si raziona in modo implicito con la caduta della qualità della medicina pubblica e con le code di attesa; e non è detto che il risultato sia migliore dal punto di vista dell'efficacia e dell'equità. Anche l'attuale soluzione del doppio binario, offerto dalla medicina privata intramuraria, desta preoccupazione. Molto meglio sarebbe un sistema in cui ticket elevati, ma resi sopportabili attraverso l'aggancio al reddito, finanziassero un fondo con cui erogare significativi compensi variabili agli operatori sanitari più richiesti dai pazienti, ma senza un esborso diretto da paziente a medico.

In via collaterale ho avuto due profonde soddisfazioni nel campo dell'economia sanitaria. La prima, nella sfera accademica, consiste nell'aver contribuito a diffondere l'interesse tra i giovani verso tale materia e nell'essere stato il primo presidente dell'Associazione Italiana di Economia Sanitaria (1999-2002). La seconda, nella sfera politica, consiste nel duplice mandato di vicepresidente del Consiglio superiore della sanità dal 1996 al 2001, un incarico che fino ad allora era per definizione riservato a studiosi di medicina. Al di là della pochezza della mia persona, si trattò del riconoscimento da parte del Ministro Rosi Bindi e poi del Ministro Umberto Veronesi del ruolo inevitabile dell'analisi economica nel governo di un settore che nei paesi ricchi rappresenta una percentuale tra l'8 e il 17% del Pil e obbliga ad affrontare difficili nodi decisionali, dato che bisogna far convivere autonomia degli operatori e controllo pubblico, tutela contro i rischi e freno agli sprechi, ragioni di efficienza ed esigenze di equità.

L'analisi costi-benefici

Un secondo filone che mi ha visto tra i pionieri in Italia, sempre sull'onda dell'interesse per la spesa pubblica, è quello dei metodi di valutazione economica degli investimenti pubblici e in generale delle attività pubbliche. L'analisi costi-benefici, con le sue varianti non monetarie come l'analisi costi-efficacia e l'analisi a criteri multipli, giù fino alla valutazione d'impatto ambientale, rappresenta il tentativo di dare significato concreto al concetto di convenienza sociale. E' un approccio che rispetta il primato della politica, la quale deve scegliere gli obiettivi, definire il peso da dare alle esigenze di equità sociale e stabilire la divisione del bilancio tra i grandi settori e le grandi aree. Ma poi, entro la griglia di queste scelte politiche, è opportuno che ci sia trasparenza e coerenza delle decisioni specifiche. E l'analisi economica può essere di valido ausilio a tale riguardo, anche se è necessario essere consapevoli che non tutto è valutabile in modo oggettivo. Pure in questo campo ho avuto la fortuna di potermi misurare con la pratica, oltre che con la teoria, avendo partecipato per un lungo periodo alla Commissione Tecnica della Spesa Pubblica presso il Ministero del Tesoro (1988-1993).

L'economia ambientale

Ma il filone che più mi ha impegnato nei primi vent'anni del mio lavoro di ricerca è stato quello dell'economia ambientale, di cui voglio ricordare il mio iniziale contributo in seno all'organizzazione economica degli Stati occidentali, l'Ocse di Parigi (1972-1976). La rapida crescita economica e demografica dei paesi industrializzati nei primi decenni del dopoguerra aveva prodotto un contrasto, che a volte appariva drammatico, tra esigenze di tutela ambientale ed esigenze di sviluppo economico. Agli inizi degli anni '70 il problema era già evidente. Ma la

competizione internazionale frenava le iniziative dei singoli Stati. Ogni Stato temeva di muoversi da solo, senza che gli altri Stati seguissero la stessa strada, facendo quindi perdere competitività alle proprie imprese nel commercio mondiale. Occorreva perciò uno sforzo coordinato internazionale. In tale contesto diventò importante il ruolo giocato dall'Ocse nell'elaborare le linee guida del principio "chi inquina, paghi" e nel raccomandarne l'adozione congiunta ai paesi membri. Poi seguì la Comunità europea e infine i singoli Stati, con una disciplina sempre più stringente.

Benché ancora giovane, ebbi la fortuna, come rappresentante italiano nel Gruppo degli Esperti Economici della Direzione Ambiente dell'Ocse, di partecipare a questa entusiasmante stagione di ricerca e definizione delle regole, assieme a ben più noti e autorevoli studiosi stranieri. E' una fortuna che ha in realtà un nome e un cognome ben precisi, quelli del mio maestro Emilio Gerelli, allora Direttore aggiunto della Direzione ambiente dell'Ocse. L'avevo avuto come professore a Venezia, poi l'avevo seguito quando, ancora molto giovane, aveva vinto la cattedra a Pavia (salvo poi tornare io nel Veneto, nello sviluppo della mia carriera universitaria, a Padova e poi Venezia e poi ancora e fino alla pensione a Padova, ma senza mai recidere il cordone ombelicale che mi legava a lui e alla scuola di Pavia). Tra i tanti motivi di gratitudine nei suoi confronti, c'è anche quello di un'eccezionale opportunità di studio offertami in questo filone, che tutti sanno ormai essere cruciale per lo sviluppo dell'umanità.

2. Gli anni Ottanta e Novanta del Novecento

Ocse e Italia: dai processi gradualisti al sistema delle grida

La stagione dell'Ocse fu per me anche una scuola di metodo. Cresciuto in Italia con l'idea delle norme formalmente cogenti e con scadenze precise, mi trovai quasi spaesato con lo stile Ocse delle raccomandazioni che mettono in moto dei processi, che poi avanzano più o meno velocemente a seconda delle resistenze, ma avanzano e si concludono in tempi ragionevoli senza traumi. Impostazione inevitabile nel caso specifico, non avendo l'Ocse poteri sovraordinati a quelli statali, ma anche congeniale alla predominante cultura pragmatica anglosassone.

Una cultura lontana da quella della pubblica amministrazione italiana, come ebbi modo di verificare di persona quando, attorno al 1980, fui nominato membro di alcune importanti commissioni: dalla Commissione Sandulli per la riforma delle legge Bucalossi sui suoli edificabili a quelle istituite dal Ministro delle Finanze Reviglio (04.08.1979-27.06.1981), che toccavano l'imposizione immobiliare (avevo appena scritto un saggio sul controllo dei fitti e l'equo canone), i trasferimenti territoriali del personale e il catasto urbano. Ricordo queste due ultime a mo' di esempio.

Circa il personale, è noto l'antico problema del pubblico impiego usato dal potere politico di ogni colore come strumento di politica occupazionale. Il segmento dell'amministrazione tributaria non sfuggiva alla regola, così riempiendo gli uffici al Sud e sguarnendo quelli al Nord, contrariamente al fabbisogno fisiologico (è nota infatti da fine Ottocento la legge di Adolph Wagner, secondo cui lo sviluppo postula un intreccio di fattori pubblici e privati, richiedendo quindi più amministrazione pubblica dove maggiore è la produzione). La commissione che presiedevo, e in cui ero affiancato dal prof. Italo Magnani, elaborò un semplice ma efficace modello di calcolo del fabbisogno, che ritengo metodologicamente ancora valido, e che consentiva di misurare eccedenze e carenze in ogni ufficio dell'amministrazione tributaria; ed elaborò anche un ragionevole modello di trasferimenti che cercava di conciliare le esigenze dell'amministrazione con le esigenze individuali e che avrebbe portato a un graduale riequilibrio in un intervallo pluriennale, il tutto dando trasparenza e coerenza a un fenomeno fino ad allora lasciato alla discrezionalità del Ministro. Franco Reviglio, cessato poco dopo la conclusione dei lavori, ancora ricorda ed esalta la qualità di quella ricerca. Ma il giudizio non era evidentemente condiviso dal suo successore Rino Formica, che si affrettò a interrompere ogni collaborazione con noi e a chiudere in un cassetto il rapporto finale che non è mai stato pubblicato.

Circa il catasto urbano, va ricordato che esso, concepito nella seconda metà degli anni Trenta ed entrato in funzione nel 1963, era apparso ben presto superato. Ciò a causa delle rapide e profonde trasformazioni delle città generate dall'industrializzazione e dalla diffusione dell'auto nonché, su altro versante, a causa del blocco dei fitti postbellico che in Italia era durato ben più che negli altri paesi europei, dimostrandosi, secondo la definizione di Hayek, il più sicuro metodo di distruzione urbana dopo i bombardamenti. C'era poi la convivenza del catasto con l'equo canone, che creava qualche problema di coerenza logica. Ho un ricordo gradevole di quel lavoro, anche per la stimolante compagnia degli amici Italo Magnani e Giuliano Segre. Ma resta l'amaro della scoperta, che feci in quelle circostanze, della difficoltà per l'Italia di attuare con calma riforme di durata pluriennale. Nel momento in cui si prende coscienza di un problema, di solito con grave ritardo, si pretende di fare tutto e subito, salvo poi prendere atto che non è possibile e rinviare *sine die*. E si sa che, a 33 anni da quella commissione, la riforma del catasto, necessaria per evitare le ingiustizie delle attuali valutazioni, sta ancora tra le cose da fare.

Simile tolleranza della dirigenza politica e burocratica verso i programmi abortiti e soprattutto verso le leggi emanate ma non applicate portò a esiti pericolosi per la stessa tenuta civile della società italiana nell'epoca del consociativismo, quando il confronto sociale continuava anche dopo la promulgazione della norma e ne condizionava l'attuazione. La solidarietà nazionale fu essenziale per vincere la sfida del terrorismo negli anni '70. Ma essa generò una società "mescolata", in cui i ruoli si confondevano, tutti trattavano di tutto, e i singoli casi venivano risolti con accordi specifici anziché nell'ambito di leggi generali.

Scrissi allora che ciò decretava la morte della programmazione, che nella politica italiana aveva sollevato grandi attese prima di naufragare. Sostenevo che essa appariva intrinsecamente incompatibile con la lotta continua sull'attuazione delle leggi. Nella sua essenza, infatti, la programmazione rappresenta il coronamento in chiave pluriennale della filosofia dello Stato liberale, secondo cui lo scontro politico si compone nell'approvazione di una norma, di solito compromissoria, che poi viene applicata scrupolosamente. Se invece si prevede che l'applicazione sarà limitata e alterata, è razionale un cambio di atteggiamento: la formulazione dei programmi da parte del Governo dovrà cercare di incorporare le aspettative sulle resistenze e deviazioni successive, creando quindi una frattura tra ciò che i programmi promettono e ciò che, sulla base di quelle false promesse, il Governo effettivamente persegue. Sul piano intellettuale potrebbe anche apparire un raffinato gioco delle parti, ma come metodo di governo produce una progressiva caduta di credibilità della leadership e delle norme.

Procedendo su tale linea di riflessione, arrivai a teorizzare, circa trent'anni fa, che l'Italia, mentre condivideva con i paesi europei molti problemi di settore, aveva in più questo peculiare problema di sistema: che viveva in una situazione di "incertezza del diritto per inaffidabilità della legge", inducendo ogni cittadino a chiedersi se una qualsiasi nuova legge dovesse essere presa sul serio o no. Sotto questo profilo la situazione non è peggiorata, ma nemmeno molto migliorata e in assoluto continua a porre gravi problemi alla nostra società.

L'intermezzo della Gepi

A queste attività di consulenza tecnica alle istituzioni pubbliche si sommarono, dopo l'arrivo in cattedra nel 1980, alcune significative esperienze nei consigli di amministrazione di varie società facenti capo a un ente pubblico la Gepi, che funzionava da ospedale delle imprese fallite. La Gepi aveva il compito di ridisegnarne l'attività in termini sostenibili e di individuare e accompagnare partner privati, cui alla fine affidarle. La Gepi era ancora nella fase virtuosa della sua vita, come lo era stato più in grande l'Iri prima che l'entropia generata da una politica spartitoria ne determinasse il degrado. Vantava allora tra i giovani dirigenti due autentici fulmini di guerra, destinati a contare nell'economia italiana: Vito Gamberale (Tim, Autostrade, F2i) e Gianni Mion (Marzotto, Benetton). A coinvolgermi fu proprio Gianni Mion, che era stato il primo laureando da me seguito a Ca' Foscari nel 1966. Mi piace ricordare che egli superò le mie resistenze, basate sulla mia inesperienza, dicendomi: "Professore, sono sicuro che seguirà questo incarico con la stessa serietà

con cui ha seguito la mia tesi e ciò basterà a dare ottimi risultati”. Pare che effettivamente i risultati fossero soddisfacenti. Così seguirono altre esperienze professionali, sia in quel primo periodo sia quando, dopo un’estesa interruzione di ogni attività esterna durante il Rettorato e per alcuni anni successivi, ripresi la presenza in amministrazioni societarie. Ma è una parte della mia storia che devo omettere in questa già lunga narrazione dell’attività nel settore pubblico.

Il Rettorato all’Università di Padova

Nel 1993, dopo quasi sei anni da Prorettore vicario con il Rettore Bonsembiante, divenni Rettore dell’Università patavina. Il governo di un grande Ateneo storico e multidisciplinare come quello di Padova – *gymnasium omnium disciplinarum*, come è inciso nella facciata del Rettorato – rappresenta una sfida entusiasmante. Esso una dimensione abbastanza vasta da poter fare cose importanti, in proprio e nell’ambito del sistema universitario nazionale; e al contempo ha una dimensione abbastanza ristretta da poter vedere i risultati della propria azione.

Con l’aiuto di tanti generosi colleghi, e ricordo per tutti l’amico scomparso Mario Mammi, Prorettore Vicario, a me toccò l’onore e l’onere di occuparmene all’inizio della nuova epoca della storia universitaria italiana all’insegna dell’autonomia degli Atenei, che è legata alla possibilità, introdotta dalla Finanziaria 2014, di gestire con pochi vincoli il budget. Prima gli Atenei erano essenzialmente federazioni di Facoltà, ciascuna con una sua dotazione intoccabile di cattedre, che poteva solo aumentare grazie a qualche elargizione ministeriale. La mancata rielezione è segno che fui troppo brusco nell’adottare la nuova filosofia, che implicava confronti spesso sgradevoli e travasi interfacoltà nel gestire il *turn over* dei posti. Ma non rimpiango le iniziative che furono allora il *casus belli*, ossia l’attivazione di Economia e in minor misura il completamento di Veterinaria. E sul piano del metodo, penso che le innovazioni introdotte, come il paniere di ateneo e le misure comparate di fabbisogno come guida all’aggiustamento delle dotazioni di facoltà, abbiano indicato la via giusta. Sono anche lieto di avere dato una mano a far prevalere in sede nazionale, contro le resistenze e le paure di altre sedi, la convinta adesione al nuovo corso, di cui Padova, con il suo Statuto autonomo approvato tra molti contrasti nel 1995 dopo alcuni anni di sterili discussioni, divenne un riferimento importante.

Si sa che il localismo non ha dato sempre buoni frutti, soprattutto in sede di reclutamento dei docenti. Ma sulla validità della gestione universitaria autonoma non ho dubbi. E voglio sottolineare, anche a introduzione di quanto dirò tra poco sul federalismo, che essa ha comportato una vistosa crescita del senso di responsabilità, della trasparenza e della razionalità nella direzione dei dipartimenti, delle facoltà, degli atenei.

L’Università di Padova, lungo i tre successivi Rettorati, ha saputo essere un modello esemplare di gestione autonoma, capace di investire molto e bene in capitale umano e fisico nel rispetto dei vincoli di bilancio. Pochi mesi fa ha raggiunto l’assoluto primato in campo nazionale nelle classifiche formulate dall’Anvur, risultando prima in sette delle sedici aree in cui è stato diviso il mondo della ricerca: un risultato che riempie di orgoglio quanti hanno lavorato e lavorano in questo Ateneo. Mi piace sottolineare che tra le aree del primato stanno anche economia e veterinaria.

3. Nel nuovo secolo

Il Coviri (2000-2005)

Alle esperienze tecniche in ambito ministeriale tornai verso la fine degli anni ’90, al Ministero dell’Università e al Ministero dei Lavori Pubblici. Particolarmente lunga e significativa fu quest’ultima, dato che, in forza dei miei scritti giovanili sull’economia delle risorse idriche, su proposta della Conferenza dei Rettori diventai presidente del Coviri, Comitato per la vigilanza sull’uso delle risorse idriche. Ai non addetti ai lavori ricordo che si tratta dell’organo misto- Stato Regioni - chiamato, come Autorità *ante litteram*, a promuovere e controllare l’applicazione della riforma introdotta in Italia nel campo dei servizi idrici con la legge Galli del 5 gennaio 1994, n. 36.

E' la riforma che prevede l'unificazione su territorio vasto, il c.d. Ato - Ambito territoriale ottimale, dei servizi di acquedotto, fognatura e depurazione. Una riforma che avanza faticosamente, tra le resistenze dei Comuni che non vogliono cedere poteri e le difficoltà di addossare agli utenti, sotto forma di tariffe crescenti, il peso di ingenti investimenti che per oltre vent'anni sarà necessario fare nel settore, soprattutto per la raccolta e il trattamento delle acque reflue.

La mia presidenza, di durata quinquennale non rinnovabile, non è certo riuscita a cambiare il mondo ma spero che abbia lasciato un'eredità positiva di studi, di regole e soprattutto di comportamenti trasparenti e corretti (che, a dire il vero, sono stati apprezzati più tra i soggetti regolati che non in sede ministeriale, come dovetti confessare nell'audizione finale al Senato). Sul piano personale è stata un'altra occasione di fondere teoria e pratica, cercando di trasferire nelle norme i principi della razionalità economica e della giustizia distributiva in un settore non irrilevante per la modernizzazione del settore.

Dopo varie vicissitudini, il Coviri è stato sciolto, facendo confluire le sue competenze nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Il tempo ha purtroppo fatto aumentare anziché diminuire i problemi. Alla recessione generale si è infatti aggiunto il referendum del 2011, un'iniziativa sorretta da buone intenzioni ma non da buone analisi, che ha vietato di scaricare sulla tariffa la remunerazione del capitale investito; sicché gli investimenti sono oggi pressoché bloccati.

La Società italiana di economia pubblica (2003-2006)

Nel 2003, mentre ero ancora al Coviri, fui eletto presidente della Siep-Società italiana di economia pubblica, forte di circa 320 soci. Fu una grande soddisfazione, ovviamente, anche perché mi permise di meglio apprezzare la crescita della disciplina, sia come tematiche che come tecniche. La Scienza delle finanze, seguendo lo sviluppo dell'intervento pubblico nel sistema economico, è stata nella seconda metà del Novecento la culla di altre discipline specialistiche, come l'economia ambientale e l'economia sanitaria, e di approcci di analisi che si sono dimostrati dotati di forte potere esplicativo o prescrittivo, come la teoria delle scelte collettive e l'analisi costi-benefici.

Ciò non impediva di dover lottare per il mantenimento degli spazi didattici, sotto la compressione che subiva l'area dell'economia politica da parte dell'area più professionalizzante dell'economia aziendale (e a Giurisprudenza, da parte delle materie giuridiche) e sotto la compressione che all'interno della propria area la Scienza delle finanze, come materia a volte facoltativa, subiva da Economia politica come materia obbligatoria. Spero di avere fatto il mio dovere nella difesa di una disciplina che ritengo fondamentale per la formazione di qualsiasi laureato nel campo delle scienze sociali e di avere contribuito a quel ragionevole equilibrio negli spazi didattici che fu raggiunto con la successiva presidenza dell'amico Alessandro Petretto.

La Commissione tecnica per la finanza pubblica (2007-2008)

Nel 2007, quando pensavo a un tranquillo epilogo di carriera accademica, avvenne l'episodio più significativo nella mia attività di consulenza in campo pubblico. Si tratta della presidenza della CTFP- Commissione tecnica per la finanza pubblica, assegnatami dal Ministro dell'economia e delle finanze Tommaso Padoa Schioppa. Fu sicuramente corresponsabile della chiamata, anche se non l'ha mai detto, il nuovo Sottosegretario Nicola Sartor che il ministro aveva prelevato dall'Università di Verona, a dispetto o forse a causa della sua assoluta inesperienza politica, quando si accorse che, in aggiunta ai numerosi sottosegretari indicati dalla variegata coalizione del secondo Governo Prodi, gli serviva un collaboratore di sicura fiducia e competenza tecnica.

TPS, come tutti lo chiamavano, era un uomo carismatico per intelligenza, probità e senso dello Stato. Ma non sono mai riuscito a decifrare il suo mix di fede e di stoico disincanto. Forse credeva davvero alla possibilità di rigenerare il Paese; forse faceva quello che andava fatto senza illusioni, perché, per dirla con le parole di Camus, "non c'è bisogno di sperare per combattere". In ogni caso sapeva pensare in grande e trascinare i collaboratori. Non so come avrebbe affrontato la

grave crisi congiunturale che scoppiò pochi mesi dopo la fine del governo Prodi. Ma fu lucido nell'analisi della crisi strutturale che dalla fine degli anni '90 condannava l'Italia a un declino relativo rispetto ai nostri partner europei.

Come dichiarava il titolo del suo ultimo libro, "La veduta corta", egli ne vedeva la causa essenziale nella diffusa miopia politica che spingeva leader ed elettori a concentrarsi sui traguardi immediati, condannandosi al piccolo cabotaggio o addirittura al populismo della politica degli annunci e delle finte riforme. Le regole ferree della globalizzazione imponevano invece una crescita stabile di produttività, da raggiungere attraverso ambiziose e a volte dolorose traiettorie di modernizzazione: più investimenti in capitale umano e in infrastrutture, servizi pubblici più efficienti, tassazione più equa e meno evasione fiscale, giustizia più rapida, maggiore spazio alla concorrenza e al merito.

Dal lato della spesa pubblica, l'obiettivo dichiarato era di "spendere meno, spendere meglio". Ma egli non credeva ai tagli lineari, tanto clamorosi nell'annuncio quanto ingannevoli e dannosi nei fatti. L'innovazione di metodo per l'Italia che Padoa Schioppa volle introdurre consisteva nella *spending review*, la revisione della spesa, già applicata con successo all'estero. Si trattava di effettuare una sistematica e approfondita revisione delle strutture e delle procedure degli apparati ministeriali e di trovare il modo di svolgere le funzioni pubbliche con una struttura più leggera e procedure semplificate. Il compito fu affidato alla Commissione appositamente costituita che ebbi l'onore di presiedere. Nell'arco di 15 mesi, dall'aprile 2007 al giugno 2008, e con il valido ausilio del nuovo Servizio Studi della Ragioneria dello Stato, essa elaborò dapprima il "Libro verde sulla spesa pubblica", a documentazione della crescita della spesa corrente, avvenuta contro ogni promessa elettorale, e poi un'ampia serie di proposte incisive: accorpamento e specializzazione dei tribunali, riduzione e nuovo ruolo delle prefetture, più rapide e coerenti procedure per le opere pubbliche, flessibilità nell'organizzazione scolastica in ambito regionale, "patto per l'università" con maggiori fondi ma distribuiti con criteri meritocratici, riequilibrio dell'impiego pubblico tra Nord e Sud, ecc. Tutte misure con scarso impatto immediato sulla spesa ma capaci in pochi anni di rendere l'apparato pubblico un motore e non un freno alla crescita.

Il nuovo Governo Berlusconi abolì subito la Commissione, incaricando del prosieguo del lavoro la Ragioneria Generale dello Stato. Ma i successivi governi sentirono di nuovo il bisogno di una regia esterna, affidata prima a Enrico Bondi e ora a Carlo Cottarelli. L'augurio di successo a Cottarelli si accompagna ad una raccomandazione: non si impegni in obiettivi di risparmi mirabolanti in tempi ristretti. Essi sono ingannevoli e sono già stati disattesi, tanto che ad ogni giro di governo sembra di dover ripartire da zero. Importante è individuare le ristrutturazioni e semplificazioni di positivo impatto e avviarle con forza: i risparmi seguiranno a tempo debito. Questo è il lascito della CTFP, in cui avevo introdotto l'approccio pragmatico appreso all'Ocse.

Il federalismo

Un filone di ricerca tuttora aperto è quello del federalismo. Ho affrontato il tema sia dal lato delle entrate, con particolare riferimento all'imposizione immobiliare, sia dal lato delle spese e della perequazione territoriale. Confesso che del federalismo non sono solo un modesto studioso, sono anche un convinto sostenitore che ha fatto pure delle battaglie pubbliche, con Mario Carraro e Massimo Cacciari. Ritengo, infatti, che esso sia in linea con le tendenze economiche mondiali e con le necessità italiane.

A livello mondiale, ogni assetto istituzionale e finanziario deve oggi misurarsi con la globalizzazione. Essa produce effetti evidenti come la crescita della ricchezza media a livello planetario e il mutamento dei rapporti di forza tra i paesi di vecchia e quelli di nuova industrializzazione. Ma produce anche un effetto non ancora compreso da tutti, che è la crisi fiscale dello stato nazionale maturo. Ormai buona parte dell'imponibile fiscale – le rendite finanziarie, i redditi d'impresa, gli alti redditi personali, i consumi di lusso, le rendite immobiliari legate a seconde case – tende a sfuggire, in gran parte in modo legale, al prelievo nazionale. Per non perdere il capitale e le imprese, gli Stati si vedono costretti a pretendere poco dai fattori

produttivi mobili, in particolare dalle rendite e plusvalenze finanziarie, gravando la mano su quelli immobili come i fabbricati, il lavoro e i consumi di massa, dove però l'aumento di pressione scatena presto la reazione sociale. Ma è ancora allo Stato che i cittadini chiedono protezione e servizi in un mondo globalizzato in cui aumenta la ricchezza media ma aumentano anche le disuguaglianze e le fasce di povertà. Da qui una crisi fiscale dello Stato, anche nell'ipotesi di buon governo, che non riesce a prelevare quanto necessario per rispondere compiutamente alla domanda sociale.

La principale reazione a tale scenario è rappresentato dal ricorso al principio di sussidiarietà, diventato in pochissimi anni il principio base di una nuova cultura politica. L'art. 118 della Costituzione, nel testo introdotto dalla riforma del 2001, lo declina in senso sia orizzontale che verticale. Sotto il primo profilo, di maggiore iniziativa volontaristica e minore attività pubblica in senso stretto, la Costituzione impone esplicitamente di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. E non a caso si assiste negli ultimi anni ad una vasta crescita del settore non profit e del volontariato, che nel periodo di ascesa dello Stato sociale erano rimasti nell'ombra perché la benevolenza che è alla loro radice sembrava ostacolare l'affermazione dei diritti di cittadinanza. Sotto il secondo profilo, vale l'esplicita previsione che l'attività amministrativa ha sede primaria nel Comune, da cui si risale ad enti di più vasta dimensione, fino allo Stato, solo se la piccola dimensione non basta. E ciò perché si confida nella maggiore efficienza di una spesa pubblica controllata direttamente dai beneficiari locali e perché la teoria e la pratica ci insegnano che la disponibilità a pagare dei contribuenti è maggiore a livello locale, quando si sa che il prelievo si trasforma in servizi per gli stessi contribuenti, che non a livello nazionale. In questo modo si attenua quindi il problema strutturale di uno Stato che non riesce più a prelevare quanto basta a soddisfare i bisogni sociali. Ecco allora che il federalismo in generale è per definizione uno strumento di attuazione della sussidiarietà in senso verticale; ed è anche un fattore di stimolo della sussidiarietà in senso orizzontale, dato che è nella comunità comunale che nascono e crescono molte iniziative volontarie di interesse sociale.

Nel caso italiano, c'è di più. C'è il problema dei problemi, il dualismo Nord-Sud, non risolto da mezzo secolo di politica centralistica che proprio su tale tema vantava la sua legittimazione e misura ora il suo fallimento. Il federalismo può allora essere la soluzione: quel federalismo vagheggiato da illustri pensatori meridionali del secolo scorso, da Salvemini a De Viti De Marco, all'insegna dei principi di autonomia e di responsabilità, che obbliga gli elettori a interessarsi della *res communis* e a scegliere bravi amministratori.

Il federalismo ha perso smalto nell'opinione pubblica. Già il prolungamento della crisi economica, con la cultura dell'emergenza che l'accompagna, fa virare verso il neocentralismo, com'è sempre successo nella storia. Alla crisi si aggiungono poi i ritardi normativi, le promesse mancate, la persistenza delle regioni a statuto speciale, la riduzione dell'autonomia con l'abolizione dell'Imu sulla prima casa, gli sprechi, gli episodi di corruzione.

Tuttavia, le anzidette ragioni del passato e del presente pro federalismo sono sempre valide. E anche il futuro parla a favore del federalismo. Negli Stati Uniti d'Europa saranno svuotati i poteri dello Stato nazionale, non quelli delle regioni e dei comuni. Quanto agli aspetti etici, è vero che il decentramento non è una ricetta sicura, esposto com'è al rischio di un intreccio ancora più pervasivo tra gruppi di pressione e poteri pubblici. Ma altre ricette non si vedono, perché, come già insegnava Tocqueville, è solo dal basso che il senso di responsabilità può essere creato e sviluppato.

Ecco il punto: il federalismo italiano, per come è stato sin qui configurato nelle leggi attuative, rischia di abortire per difetto, non per eccesso, di quel binomio - autonomia e responsabilità - che ne rappresenta l'essenza. I cittadini devono godere visibilmente del buon governo locale e devono pagare loro stessi, attraverso maggiori imposte e minori servizi locali, per le malefatte o l'incompetenza di coloro che hanno eletto. Questo è il futuro, non il ritorno al centralismo!

Etica ed economia

Questo cenno all'etica introduce una tematica di ricerca cui mi sto appassionando e che ha che fare con il rapporto tra norme e comportamenti. Il giovane che si occupa di economia pubblica con animo ingegneristico, com'ero io tanti anni fa, tende a ricercare sistemi normativi in senso lato - regole, incentivi e disincentivi, controlli e sanzioni - che portino al risultato perseguito, quali che siano gli interessi degli attori; allo stesso modo del circuito elettrico perfetto, che fa accendere la lampadina quali che siano i sentimenti di chi gira l'interruttore. Ma ci si accorge presto che tale ambizione in campo sociale è fuori luogo, e forse è bene che lo sia. La cosiddetta teoria dei contratti incompleti mostra l'impossibilità di prevedere, regolamentare e controllare tutto. Diventa quindi inevitabile l'esistenza di spazi di autonomia di ciascun operatore economico sia nei rapporti sul mercato sia nei rapporti interni all'ente o impresa in cui lavora. E non è detto che egli sfrutti questi spazi di autonomia per i fini istituzionali. Il problema tocca anche il settore privato, dove assume particolare rilievo nel campo delle professioni liberali, ma giganteggia nel settore pubblico e nei rapporti tra cittadino e Stato.

La conseguenza è che i risultati economici dipendono anche dal livello di etica negli affari, intesa come il sistema di valori che porta ad aderire alle regole anche quando i comportamenti non siano controllabili o sanzionabili. E' un fattore che spiega perché lo stesso problema economico possa razionalmente originare soluzioni diverse nei diversi tempi e paesi, che spiega molte differenze economiche tra paesi con analoga dotazione di risorse fisiche e umane, che spiega purtroppo varie peculiarità negative dell'Italia.

Il problema non è passibile per definizione di soluzioni meramente tecniche, aumentando a dismisura i controlli e le sanzioni; e non solo per motivi di costo ma anche per la nota questione, particolarmente pericolosa quando non esista un diffuso senso etico, di chi controlla i controllori. L'individuo si trova quindi solo con la sua coscienza, e non gli è facile decidere; perché da un lato capisce la validità dell'imperativo categorico kantiano, in parole povere capisce che il mondo andrebbe meglio se tutti seguissero le regole; dall'altro lato capisce che se gli altri non le seguono, il suo solitario ossequio rovina lui e la sua famiglia e la sua impresa, senza riuscire a migliorare il mondo. Si entra in una specie di circolo vizioso, perché l'etica diffusa induce a comportamenti etici, mentre la carenza di etica distoglie dall'osservanza anche i volenterosi.

Riusciremo a coagulare abbastanza volontà da intraprendere la strada virtuosa? Nelle microsocietà in cui si svolge la nostra vita quotidiana, si è già su tale strada. Io ho sempre lavorato in ambienti dove tutti lavoravano con passione, dove le regole erano rispettate senza bisogno di controlli e dove i rapporti interpersonali erano all'insegna della fiducia; e sono sicuro che simile alla mia è l'esperienza di tanti. Ma è evidente che qualcosa si rompe in questo legame fiduciario quando la dimensione sociale cresce. Così, dunque, va configurato il problema: come riuscire a mantenere la concezione della *res communis* e mantenere un comune sentire anche nella società ampia, anziché cadere nella concezione della *res nullius* e negli atteggiamenti di sfiducia che portano ad un arretramento generale.

In passato ci siamo riusciti; e penso al Risorgimento. Che io sappia, nessun altro paese chiama risorgimento le rivoluzioni liberali dell'Ottocento. Il nome è per noi appropriato perché l'Italia, che era *caput mundi* nel Cinquecento, era diventata un'espressione geografica nella prima metà dell'Ottocento, quando gli italiani erano, appunto, "un popol morto" risvegliato da Mazzini secondo le parole di Carducci, erano "calpesti e derisi", come ci ricorda il nostro inno nazionale nella seconda strofa che non cantiamo mai.

Non siamo più tali, e oggi basterebbe molto meno eroismo per ritrovare identità nazionale e volontà di progredire, con un Parlamento che fa buone leggi e con cittadini che le osservano anche in assenza di controlli e sanzioni. Ma qui l'economista non ha più nulla da dire. Come tutti, può solo sperare in un nuovo Risorgimento, in un impegno diffuso per cui ognuno fa il proprio dovere confidando che molti altri lo faranno. Con questa speranza chiudo il mio album di ricordi.