

**LE FRONTIERE
DELLA POLITICA
ECONOMICA**

**a cura di
Gian Cesare Romagnoli**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**LE FRONTIERE
DELLA POLITICA
ECONOMICA**

**a cura di
Gian Cesare Romagnoli**

FrancoAngeli

Copyright © 2019 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione, di *Gian Cesare Romagnoli* pag. 11

Parte prima – Questioni di metodo

I limiti dello studioso di politica economica , di <i>Gian Cesare Romagnoli</i>	»	31
1. Introduzione	»	31
2. I limiti dello studioso	»	33
3. Varianza comportamentale e falsificazione formale	»	37
4. La non prescrittività della scienza empirica	»	40
5. Il metodo positivo nella scienza economica	»	43
5.1. La questione dell'aggregazione	»	43
5.2. Analisi economica e principi di politica	»	44
5.3. Il realismo delle ipotesi e il ruolo delle previsioni	»	48
Quali politiche economiche sono efficaci? Il ruolo della verifica empirica , di <i>Alberto Franco Pozzolo</i>	»	55
1. Introduzione	»	55
2. L'analisi <i>ex-ante</i>	»	58
2.1. I metodi	»	60
2.2. La validità esterna	»	62
3. L'analisi <i>ex-post</i>	»	63
4. La diffusione e l'utilizzo dei dati	»	64
5. Conclusioni	»	66

Un approccio strategico all'evasione fiscale: il ruolo dell'informazione privata , di <i>Bruno Chiarini ed Elisabetta Marzano</i>	pag.	69
1. Introduzione	»	69
2. Il gioco dell'evasione	»	71
3. Interpretazione dell'equilibrio di Nash in strategie miste del gioco del crimine	»	73
3.1. Un equilibrio "non-attractive"	»	73
3.2. Un equilibrio perturbato (con informazione privata)	»	74
4. L'esperienza italiana: "manette agli evasori"	»	79
5. Conclusioni	»	80
Accettabilità delle politiche pubbliche a sostegno del processo decisionale: alcuni metodi di analisi , di <i>Edoardo Marcucci, Valerio Gatta e Ila Stefania Maltese</i>	»	83
1. Introduzione	»	83
2. La valutazione	»	84
2.1 La valutazione <i>ex-ante</i>	»	85
2.2. Accettabilità e accettazione delle politiche pubbliche	»	86
2.3. Esempi	»	88
3. Conclusioni	»	92

Parte seconda – Istituzioni economiche nazionali e internazionali

Sviluppo insostenibile? Il Governo dell'economia italiana (1947-89) , di <i>Francesco Silva</i>	»	99
1. Due grandi onde	»	99
2. Istituzioni e politica economica	»	102
2.1. 1947-48: avvio del primo atto	»	105
2.2. La politica economica negli anni del "miracolo" (1948-1963)	»	107
2.3. Verso una nuova politica economica	»	111
2.4. Tentativi di un progetto riformista (1961-65)	»	113
2.5. Congiuntura e nodi strutturali	»	115
2.6. La società sta cambiando	»	117
2.7. Forti turbolenze: 1969-1975	»	118
2.8. La linea di difesa: la politica monetaria	»	120
2.9. Lo smarrimento del PP e del PE di fronte al conflitto	»	121
2.10. Il tentativo di accordo politico (1976-1979)	»	122

2.11. La grande impresa e la politica industriale	pag. 124
2.12. Banche e PP	» 128
2.13. L'industria salvata dalle piccole imprese	» 130
2.14. Cambia il mondo, cambia la società, il PP è immobiliare (1980-89)	» 131
2.15. Le macro tendenze dell'economia	» 134
2.16. La politica macroeconomica: luci ed ombre	» 135
2.17. La politica monetaria: il ruolo stabilizzante della BI	» 137
2.18. Le imprese e la politica microeconomica: poche novità	» 138
2.19. Un nuovo attore della politica economica: la Comunità Economica Europea	» 141
2.20. 1989: l'eredità	» 142
Luci e ombre sull'evoluzione dell'Unione Economica e Monetaria , di <i>Guido M. Rey</i>	» 148
1. Introduzione	» 148
2. Politica economica: l'assegnazione problematica degli strumenti	» 150
3. Il patto di bilancio europeo	» 152
4. L'evoluzione dei sistemi economici nazionali	» 154
5. Le relazioni con l'estero	» 164
5.1. La bilancia dei pagamenti	» 165
5.2. Commercio con l'estero: l'interscambio all'interno e all'esterno della UEM	» 168
6. Il settore pubblico	» 171
6.1. Il settore pubblico nella contabilità nazionale	» 171
6.2. Il conto delle istituzioni pubbliche	» 177
7. I saldi dei conti istituzionali	» 183
8. Conclusioni	» 186
Appendice – L'evoluzione delle principali variabili economiche negli anni 2001-2017	» 190
Manovra economica, debito pubblico e crescita in Italia , di <i>Pasquale Tridico e Giacomo Bracci</i>	» 193
1. Introduzione	» 193
2. L'inversione di tendenza nella manovra per il 2019	» 194
3. Il Reddito di cittadinanza, Quota 100 e altre misure	» 197
4. Debito pubblico, crescita e mercati finanziari	» 200

Sette decenni di cooperazione commerciale multilaterale: quali prospettive? , di <i>Luciano Marcello Milone</i>	pag. 203
1. Introduzione	» 203
2. Le odierne difficoltà del sistema dei negoziati multilaterali dell'OMC	» 204
3. La diffusione degli accordi preferenziali nelle relazioni commerciali internazionali	» 206
4. Il ritorno del protezionismo	» 209
5. Alcune riflessioni conclusive	» 212

Parte terza – Applicazioni di politica economica

Capitale territoriale, crisi e politiche di intervento , di <i>Fabio Mazzola e Pietro Pizzuto</i>	» 219
1. Introduzione	» 219
2. Capitale territoriale e crescita regionale	» 220
3. Elementi del capitale territoriale e crescita a livello locale: aspetti teorici e metodologici	» 222
4. Alcune evidenze empiriche	» 226
5. Gli effetti della crisi	» 230
6. Implicazioni di politica economica	» 235

L'impatto economico del <i>Quantitative Easing</i> sull'economia italiana: risultati preliminari di un approccio <i>Financial SAM-based Computed General Equilibrium</i> , di <i>Claudio Soggi, Rosita Pretaroli e Francesca Severini</i>	» 242
1. Introduzione	» 242
2. Programma di acquisto esteso delle attività finanziarie	» 244
3. SAM e modello CGE dinamico (DCGE)	» 248
3.1. La SAM	» 248
3.2. Il modello computazionale di equilibrio economico generale dinamico	» 249
4. Il contributo del QE alla crescita dell'economia italiana	» 253
5. Conclusioni	» 255
Appendice	» 257

Nuovi strumenti e nuovi attori nella politica economica applicata alle infrastrutture di trasporto , di <i>Claudio Ferrari</i>	» 261
1. Introduzione	» 261

2. Le misure di politica economica	pag. 262
3. I cambiamenti intervenuti	» 263
4. Pubblico e privato nel settore dei trasporti	» 266
5. Infrastrutture: la competizione “per” il mercato	» 267
6. Conclusioni	» 275

La sostenibilità fiscale italiana in un’ottica di lungo periodo,

di <i>Cosimo Magazzino</i>	» 278
1. Introduzione	» 278
2. Quadro teorico e rassegna della letteratura empirica	» 280
2.1. Alcuni studi sul consolidamento fiscale	» 280
2.2. Studi sulla sostenibilità fiscale	» 285
2.3. Studi sulla sostenibilità della finanza pubblica italiana	» 287
3. Dati e metodologia	» 289
4. Risultati empirici	» 292
5. Conclusioni	» 296

Introduzione

di *Gian Cesare Romagnoli**

La politica economica è la disciplina che studia il processo decisionale delle istituzioni economiche e finanziarie interne di un paese, come il mercato, lo Stato, la banca centrale, con riferimento agli effetti delle politiche micro e macroeconomiche destinate a modificare l'andamento del sistema economico per raggiungere obiettivi prestabiliti. La sua articolazione è molto ampia: essa tratta una molteplicità di temi che vanno dall'economia del benessere ai modelli associati alle grandi scuole del pensiero economico che descrivono, sulla base di ipotesi diverse, il funzionamento del sistema economico e le sue reazioni all'uso degli strumenti micro e macroeconomici sia in economia chiusa che in economia aperta. Tra questi temi vi sono quelli eterodossi dell'economia evolutiva, sperimentale, comportamentale, cognitiva, istituzionale, economia dei beni pubblici, economia dei sistemi complessi. Tali filoni sono caratterizzati da una base comune, la necessità di superare l'apriorismo e il deduttivismo tipico dell'economia neoclassica e il rispetto per la complessità dei fenomeni economici e dei processi che guidano le scelte degli individui.

Storicamente l'esigenza dell'intervento pubblico nell'economia si manifesta allorché appare chiaro che l'economia lasciata all'iniziativa dei singoli operatori non è in grado di raggiungere gli obiettivi indicati dalla politica e di evitare diseguaglianze economiche, squilibri e inefficienze capaci di rendere instabili l'economia stessa oltre che il tessuto sociale di un paese e i rapporti tra paesi. Negli ultimi due secoli, diverse scuole di pensiero hanno ispirato i modelli di politica economica che hanno popolato la letteratura economica e nell'ultimo secolo, in particolare, il ciclo delle mode intellettuali ha visto oscillare in modo significativo le attese poste dalla teoria sull'efficacia degli strumenti della politica economica. Questo tema centrale della disciplina è tuttora

* Università degli Studi Roma Tre. E-mail: giancesare.romagnoli@uniroma3.it.

carico di importanti controversie non facili da dirimere attraverso la ricerca empirica.

Tra gli obiettivi principali della politica economica in economia chiusa troviamo l'occupazione di pieno impiego, la stabilità monetaria, la crescita sostenibile della produzione, la sua distribuzione. Tra gli obiettivi della politica economica in economia aperta troviamo, oltre a quelli già citati per l'economia chiusa, l'equilibrio della bilancia dei pagamenti e la stabilità finanziaria. Tra le politiche microeconomiche sono particolarmente importanti quelle che riguardano la concorrenza, i mercati, lo sviluppo delle aree depresse, tra quelle macroeconomiche troviamo le politiche monetarie, fiscali, dei redditi, del lavoro, dell'innovazione e della bilancia dei pagamenti.

La teoria della politica economica collega, attraverso modelli matematici, statistici ed econometrici, gli strumenti della politica fiscale (imposte e spesa pubblica), della politica monetaria e valutaria (quantità di moneta, tassi di interesse e tasso di cambio), della politica del lavoro e dei redditi alla massimizzazione del benessere sociale nelle sue declinazioni (crescita, *basic need*, sviluppo umano) e alla minimizzazione del malessere sociale (disoccupazione, inflazione).

Questa raccolta di studi sulla politica economica è divisa in tre parti che si rivolgono, nell'ordine, alle questioni metodologiche (limiti, sistematica e tecniche della politica economica), alle istituzioni economiche nazionali e internazionali e ad alcune applicazioni della politica economica. Si è cercato così di articolare, sottolineandolo in alcuni degli aspetti principali, il ruolo specifico della politica economica, spesso schiacciata tra i modelli teorici proposti dall'economia politica e la realizzazione di interventi atti a modificare situazioni ritenute in contrasto con le esigenze e gli auspici della società civile. La distinzione tra teoria positiva e teoria normativa è stata recepita come un ausilio allo studio e alla soluzione dei problemi economici. Soprattutto, si è cercato di identificare nella teoria normativa non solo gli aspetti legati ai problemi istituzionali, ma anche contributi originali che evitassero la semplicistica traslazione dei modelli economici anglosassoni ai problemi delle economie nazionali (crescita, debito pubblico, capitale industriale e capitale finanziario, dualismo territoriale, regolamentazione bancaria, trasporti). Ma la breve storia della politica economica, come disciplina, ha visto formarsi uno iato profondo tra la teoria normativa intesa in senso tradizionale, in cui il politico gestisce il benessere della società, e la nuova teoria positiva in cui il politico è interessato soltanto al benessere di segmenti della società che possono ridursi anche a se stesso. Tuttavia questa frattura ignora che la teoria positiva è un sottoinsieme della teoria normativa della politica economica.

Questo libro evoca il concetto di frontiera, intesa sia come meta che come

limite attuale, per una disciplina che coniuga le teorie dell'economia politica (dai classici Smith, Ricardo, Marx ai marginalisti Menger, Marshall, a Keynes, a Friedman e alla Nuova macroeconomia classica) a quelle della politica economica (da Kuznets a Keynes, da Frish a Tinbergen, da Theil a Leontiev) che orientano le decisioni di politica, ponendo in un contesto normativo la questione della efficacia o della inefficacia degli strumenti della politica economica per realizzare il sistema economico voluto dal *policy maker*. In questo dibattito hanno rilevanza sia la distinzione metodologica tra teoria e analisi empirica, che ripropone quella antica tra apriorismo ed empirismo, sia la questione del rapporto corretto tra economia e politica, che le scuole di pensiero hanno continuato a dibattere in assenza della possibilità di una falsificazione empirica sostanziale dei modelli da esse proposti per affrontare i problemi della società del benessere.

La prima parte del volume si apre con il mio saggio che esamina tre temi di interesse metodologico: 1. i limiti dello studioso di politica economica, in particolare quelli legati alla varianza comportamentale; 2. *caveat* sulla falsificazione formale delle proposizioni teoriche e la non prescrittività di queste ultime; 3. i confini del metodo positivo nella scienza economica, in particolare con riguardo alle questioni dell'aggregazione, del rapporto tra analisi economica e principi di politica e della fallacia della relazione tra capacità previsiva e convalida di una teoria. Per farlo prendo spunto da tre riferimenti alle questioni di metodo in economia che hanno dato origine, da una parte, a un dibattito irrisolto e, dall'altra, a una consuetudine non sempre virtuosa degli economisti. La prima questione riguarda lo spazio che occupa l'analisi quantitativa nel disegno delle politiche economiche. La seconda riflette sull'appropriatezza della ricerca economica come scienza e sull'umiltà di atteggiamento necessaria all'economista nei confronti degli schemi teorici di impostazione oggettivistica e porta alla conclusione che "non è più possibile estromettere l'elemento della coscienza sociale dell'uomo dallo studio del suo essere sociale". La terza questione riguarda un pericolo che insidia gli studi di economia, ossia "che l'uso di strumenti raffinati di analisi venga scambiato, a prescindere dai contenuti, per una prova di maturità e competenza professionale o, peggio ancora, per il segno di riconoscimento del moderno studioso di economia politica". Lo scopo che mi propongo è quello di dare una risposta alle domande che seguono. Quanto di queste preoccupazioni è condivisibile oggi? Quanto di queste critiche è convincente? E quanto esse hanno influito sulla teoria della politica economica in un contesto caratterizzato da una apparente convergenza dei fatti osservati verso una progressiva clonazione dei comportamenti degli operatori economici in nome del loro presunto egoismo "razionale"? Si può pensare, al contrario, che il comportamento egoistico sia soltanto un caso par-

ticolare di razionalità pura e tutt'altro che frutto di una conoscenza perfetta o di situazioni non osservate di equilibrio? È arduo, infatti, prevedere di ridurre il grado di autoritarismo delle decisioni di politica economica al punto di renderle annunciabili e inseribili nelle funzioni di reazione individuale. Si conclude osservando che i manuali di politica economica prestano, sovente, scarsa attenzione alla questione epistemologica e ciò ingenera, soprattutto negli studenti, distorsioni nella visione della disciplina e disattenzione per il suo ruolo interdisciplinare, che sono poi difficili da eliminare.

L'obiettivo del saggio di Alberto Pozzolo è quello di contribuire al dibattito sui criteri che guidano le decisioni di politica economica, fornendo il punto di vista di un economista empirico. La tesi che viene argomentata indica la necessità che ogni decisione di politica economica, sia che riguardi la sfera normativa sia che investa decisioni dirette di spesa, dovrebbe essere presa sulla base dell'evidenza empirica disponibile *ex-ante*, come in parte viene già fatto, e valutata sulla base dell'evidenza che si dovrà raccogliere *ex-post*, un aspetto rispetto al quale, secondo l'Autore, si è ancora molto carenti. Egli ritiene infatti che in Italia le manovre della politica fiscale non siano decise dai competenti livelli istituzionali sulla base di un'analisi quantitativa adeguata degli effetti prodotti. Tuttavia questa convinzione trascura l'attività svolta a questo riguardo dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalla Banca d'Italia, dall'Ufficio Parlamentare del Bilancio, dalla Corte dei Conti, dagli uffici di ricerca privati e delle banche. Una gran mole di ricerca, iniziata con i contributi delle scuole olandese e scandinava nel secondo dopoguerra (Tinbergen, Haavelmo-Frish-Theil) da cui sono nati i modelli macroeconomici in tutto il mondo, inclusi i numerosi modelli italiani che sono stati proposti via via nell'ultimo cinquantennio: dal Mosyl di Sylos Labini all'M1BI della Banca d'Italia, dal "Modellaccio" di Ancona a quelli di Prometeia, del MEF, dell'UPB, al Piano Nazionale Industria 4.0 2017-2020, ecc.). A questi modelli, seppure inficiati dalla "Critica di Lucas", si sono accompagnate le analisi *input-output* che hanno trovato applicazioni rilevanti nell'economia italiana e in quelle regionali con le tavole intersettoriali dell'ISTAT e le Matrici I-O e di Contabilità Sociale dell'Irpet. Un punto di grande interesse metodologico riguarda inoltre i risultati attesi dagli esperimenti delle politiche su gruppi di individui "trattati e non trattati simili", in analogia ai modelli con agente rappresentativo. Secondo Pozzolo, la procedura dell'*unconfoundedness*, ovvero la capacità di individuare effetti causali che non siano "confusi" con altri effetti, è in grado di rimuovere "con precisione" ogni distorsione nel confronto tra le unità "trattate" e quelle "non trattate", in modo da identificare l'effetto causale del trattamento. Questa convinzione non sembra tenere nel dovuto conto che sia le ipotesi sulle quali vengono costruiti i modelli sia i risultati delle solu-

zioni e delle simulazioni possono essere corroborate solo dalla presenza di associazioni statistiche tra le variabili, che quindi possono essere lette solo arbitrariamente in modo causale.

Bruno Chiarini ed Elisabetta Marzano analizzano il ruolo dell'informazione privata in un approccio strategico all'evasione fiscale. Una questione fondamentale nell'economia del crimine riguarda la severità della pena e il suo effetto di deterrenza. Il dibattito è spesso intrecciato con la nozione di certezza della pena e con la possibilità di avere sentenze in tempi brevi. Un problema con la teoria della deterrenza è che essa presuppone che gli agenti coinvolti siano attori razionali che considerano le conseguenze del loro comportamento prima di decidere se commettere un crimine. Dopo aver ricordato che chi viola la legge randomizza le proprie strategie perché i giochi che riguardano le attività criminali di solito non hanno equilibri di Nash in strategie pure, essi osservano che l'equilibrio di strategia mista del gioco del crimine, insieme all'assunzione di indipendenza tra i *payoff* che caratterizza il gioco, porta ad una conclusione sorprendente: qualsiasi tentativo di aumentare la severità della punizione altererà il *payoff* degli individui, lasciando però invariata, in equilibrio, la frequenza della violazione. Ma gli Autori osservano che i giochi di crimine non possono essere interpretati semplicemente con strategie miste perché esse sono inconcludenti sulle decisioni prese dai giocatori che agiscono in modo razionale. Ciò è innegabilmente vero per il reato di evasione fiscale, in cui i contribuenti disonesti sono agenti razionali, motivati dal confronto dei profitti, quando considerano il rischio di *non compliance*. Tuttavia, nei giochi di crimine, e specialmente nel gioco dell'evasione fiscale, i giocatori in pratica non randomizzano le loro strategie. Il gioco con informazione completa fornisce una descrizione approssimativa della situazione strategica ma non cattura ogni considerazione nella mente dei giocatori: i giocatori hanno una inclinazione privata a scegliere l'una o l'altra azione indipendentemente dai *payoff* specifici, essi non saranno indifferenti tra le azioni da compiere, come predice l'equilibrio in strategie miste, ma sceglieranno quasi sempre una risposta migliore. Nei giochi di evasione fiscale, un equilibrio deve necessariamente essere interpretato in strategie pure, e l'unico modo per farlo è inserire alcune informazioni private nel gioco e re-interpretarle in uno schema bayesiano. Gli Autori mostrano che considerazioni soggettive dei contribuenti sull'efficacia dell'attuazione della sanzione e le informazioni private dell'Agenzia delle Entrate sul costo di monitoraggio e di condanna possono portare a equilibri bayesiani in strategie pure. Con riguardo a questi, si discutono le implicazioni che derivano dai risultati di statica comparata. In sintesi, sebbene le strategie miste per i giochi di crimine rappresentino il comportamento naturale dei giocatori coinvolti, la loro interpretazione come equilibrio di Nash è particolar-

mente problematica. Tuttavia, in presenza di un piccolo “disturbo” (informazione privata) del *payoff* dei giocatori, l’equilibrio di Nash in strategie miste fornisce le informazioni necessarie sugli equilibri in strategie pure che verranno giocate. In questo contesto, una sanzione più severa scoraggia il crimine anche se, come insegna l’esperienza italiana, la condizione necessaria richiesta della certezza della pena implica la capacità del Governo di metterla in pratica. Se si considerano alcuni reati economici come l’evasione fiscale, usando l’analisi strategica, è certamente vero che le sanzioni severe e tanto più l’arresto e il carcere esercitano una forte deterrenza. In questo contesto, la decisione dei contribuenti se evadere le tasse viene presa razionalmente tenendo conto dei costi e dei benefici. Il lavoro mostra che una maggiore severità della pena e una maggiore certezza della punizione (una minore possibilità di ricorso contro le sanzioni e nessuno sconto sulle penalità previste) portano necessariamente ad un unico equilibrio bayesiano senza evasione. Chiarini e Marzano argomentano anche perché questo non si è verificato in un paese ad alta evasione fiscale come l’Italia. Quando le caratteristiche chiave di un giocatore come l’Agenzia delle Entrate e/o il Governo, che dovrebbero essere informazione privata, diventano conoscenza comune, l’unico equilibrio che si instaura è quello definito da un’alta evasione fiscale.

Nel loro saggio, Edoardo Marcucci, Valerio Gatta e Ila Maltese, dopo aver brevemente illustrato le diverse fasi della valutazione delle politiche pubbliche e, in particolare, alcuni aspetti della valutazione *ex-ante* (tra cui l’individuazione degli *stakeholder*), portano alcuni esempi di analisi utili a comprendere il livello di accettabilità di una politica pubblica con specifico riferimento a politiche di intervento che hanno per oggetto il settore dei trasporti. Gli Autori osservano che recentemente l’attenzione rivolta alle politiche pubbliche ha stimolato l’evoluzione di metodi innovativi di approfondimento e valutazione del nesso tra costi ed efficacia attesa delle differenti alternative di *policy*, così come del loro impatto redistributivo. Spesso tali metodologie sono basate su studi comportamentali a partire da esperimenti economici che, sotto la semplice ipotesi di massimizzazione dell’utilità/profitto – a seconda della parte di mercato considerata –, sono in grado di prevedere il comportamento dei soggetti economici portatori di interesse; ciò consente di disegnare politiche efficaci ed efficienti valutandone *ex-ante* l’accettabilità. Inoltre, riconoscere la presenza di eterogeneità di preferenze tra *stakeholder* significa, in definitiva, acquisire consapevolezza del fatto che difficilmente vi sarà un’unica strategia valida per tutti; andrà costruito, invece, un *mix* di misure il più possibile eque e condivise in termini di impatto. Ciò implica che le singole decisioni vanno analizzate accuratamente non solo in base alle specificità sociali e territoriali, ma anche tenendo conto delle categorie dei soggetti coinvolti (istituzionali, di

mercato ed esterni) e delle loro preferenze, attitudini e scelte comportamentali. Tale *focus* dovrà essere mantenuto nelle analisi di trasferibilità dei risultati. In questo modo, soprattutto in contesti complessi come quello del trasporto merci in ambito urbano, dove gli agenti interagiscono fortemente e presentano preferenze eterogenee, è bene considerare esplicitamente le loro utilità e coinvolgerli nel processo decisionale sin dal momento della definizione delle politiche stesse in fase di programmazione. Anche per questo, si rafforza la convinzione che il processo di *decision making* debba essere di tipo partecipativo, coinvolgendo tutti i portatori d'interesse identificati, in una prospettiva condivisa di *living lab*, già ampiamente raccomandata dall'UE per le tematiche inerenti alla mobilità urbana sostenibile. Gli Autori osservano, infine, che tale approccio è stato adottato nel processo di costruzione del redigendo Piano Urbano della Mobilità Sostenibile del Comune di Roma, e in particolare nel Piano di Settore della Logistica Urbana, dove la necessità di co-creazione delle soluzioni alle criticità della distribuzione delle merci risulta evidente.

La seconda parte del volume, rivolta alle istituzioni e alle politiche, si apre con l'ampio lavoro di Francesco Silva sullo sviluppo economico italiano nel secondo dopoguerra, fino agli anni '80. L'Autore osserva che la crescita economica italiana dall'Unità ad oggi ha seguito un andamento piuttosto peculiare. L'Italia, vicina ai paesi più lenti fino al 1890, sale nella graduatoria a fine Ottocento con la prima rivoluzione industriale, poi rallenta negli anni '30 più degli altri paesi OECD, una volta superate le turbolenze del primo dopoguerra. Recupera più degli altri paesi OECD tra gli anni '50 e gli anni '70, ma perde poi posizioni nei decenni successivi fino a diventare il paese con il peggior risultato tra il 2000 e il 2010. La questione posta è se lo sviluppo sperimentato negli anni del "miracolo economico" sarebbe stato sostenibile per l'Italia anche nel ventennio successivo. Nel secondo dopoguerra la crescita dell'economia italiana, sostanzialmente di tipo *export-led*, fu favorita inizialmente dai bassi prezzi delle materie prime e dai bassi salari. Quando queste condizioni favorevoli vennero meno ebbe inizio lo smarrimento del potere politico e del potere economico di fronte al conflitto sociale. Cambiò la composizione del capitale industriale che vide la sostituzione progressiva del capitale di proprietà con quello di debito mentre il ricorso massiccio alla spesa pubblica corrente, finanziata attraverso il signoraggio e i deficit pubblici strutturali, veniva usata come strumento di compensazione del conflitto distributivo. Alla politica valutaria, ancora utilizzabile nel primo decennio dello SME, era affidato il compito di compensare il differenziale d'inflazione soprattutto con i paesi *partner* europei. Di fronte alla crisi della grande impresa privata e delle partecipazioni statali, l'industria italiana trovò, in quegli anni, un'ancora di salvezza nella piccola impresa. Alla fine degli anni '80, la lunga onda dello

sviluppo italiano, i cui tassi medi di crescita si erano dimezzati nel passaggio dal primo al secondo ventennio, lasciò in eredità, più ricchezza privata, ma una situazione collettiva problematica: alla perenne criticità delle due “questioni” storiche del Mezzogiorno e della bassa occupazione, si aggiungeva il forte rallentamento della crescita della produttività, dovuta all’insufficienza dell’accumulazione privata e pubblica accompagnata da minore innovazione tecnologica, il debito pubblico ormai elevatissimo, la perdurante forte propensione all’evasione fiscale, la PA inadeguata alle esigenze di un paese evoluto, il livello di istruzione ancora lontano da quello degli altri paesi occidentali, la diffusione del fenomeno corruttivo, il sistema politico propenso più a competere all’interno di un potere chiuso piuttosto che aperto a nuovi progetti politici e una rappresentanza politica sempre più lontana dai cittadini.

Il lavoro di Guido M. Rey è articolato in sei parti ricche di dati che riguardano alcuni temi centrali e problematici della UEM, con particolare riferimento a Germania, Francia, Italia e Spagna: l’assegnazione problematica degli strumenti di politica economica, il Patto di bilancio europeo, l’evoluzione dei sistemi economici nazionali, le relazioni con l’estero, il settore pubblico, i saldi dei conti istituzionali. Dopo aver osservato che le spiegazioni delle recenti difficoltà della UEM sono molteplici e certo non sono limitate all’ambito macroeconomico, Rey nota che tra gli obiettivi dell’UE avrebbe dovuto essere inserita l’efficienza dinamica derivante dall’innovazione poiché le scoperte, le innovazioni e i progressi nelle tecnologie interagiscono con l’organizzazione dei sistemi complessi, inclusi gli assetti economici, politici e sociali. I cambiamenti tecnologici più rilevanti hanno coinvolto i regimi politici e sociali, la distribuzione del potere sul territorio, nello spazio marittimo e aereo, infine la proprietà, la disponibilità e la gestione delle risorse. La diffusione delle tecnologie si è accompagnata alla rottura della coesione politica, sociale e istituzionale e questi cambiamenti hanno reso fluida la presenza sociale degli individui, isolando e privando della voce le fasce povere e più deboli della società. Ciò ha messo in evidenza che fra le vittime di queste rivoluzioni istituzionali incruente vi è la politica economica. Rey indica, in particolare, la discrasia fra politica monetaria e politica fiscale, la prima dotata di un consolidato potere all’interno della UEM, la seconda disarticolata tra poteri comunitari, nazionali, regionali, comunali, ecc. dominati dai formalismi, dai conflitti e dai ritardi nelle decisioni. La conseguenza è stata l’assenza di una politica economica finalizzata alla crescita economica diffusa e al riequilibrio dei divari tra i paesi membri e al loro interno; ad essa si è accompagnata l’incapacità dell’UE di inserirsi nell’economia mondiale con un peso adeguato al suo potenziale economico. Con riferimento ai paesi dell’UEM che hanno alti rapporti debito pubblico/PIL, Rey lamenta i *demand gap* da interessi sui titoli del debito, senza

però tener conto dell'effetto calmieratore dell'euro a questo riguardo. Sottovalutare l'esigenza di assegnare un ruolo alla politica economica comunitaria per evitare conflitti politici, economici e sociali è stato un errore, forse inevitabile, che però continua a mettere in serio pericolo la sopravvivenza della UEM. A questo riguardo l'Autore indica le responsabilità dei paesi forti, che riportano agli obiettivi mai veramente abbandonati del mercantilismo e del funzionamento diverso delle politiche nazionali. In realtà la stessa UE, come istituzione politica, non è mai decollata e la scelta di non emanare la Carta Costituzionale è la prova che l'unione politica auspicata dai padri fondatori della Comunità Europea non ha trovato finora le condizioni sufficienti, non solo per le diversità di lingua, religione, cultura che sono anche elementi di ricchezza dei paesi europei, ma anche per quello che, alcuni anni fa, Theo Sarrazin, un membro del Bundestag, ha chiamato pubblicamente "differenza di mentalità". Per questa dichiarazione fu costretto alle dimissioni. Se si volge lo sguardo agli avvenimenti degli anni '90 si comprende com'è cambiato il sistema economico e di conseguenza come sarebbe dovuta cambiare la politica economica italiana una volta all'interno dell'UEM. Intanto la globalizzazione vedeva l'irruzione dei grandi giganti asiatici sui mercati internazionali dei beni e coinvolgeva anche i mercati finanziari e il mercato del lavoro, mettendone in discussione regole, funzionamento e istituzioni perché questi mercati sono diventati sempre più integrati su scala mondiale mentre prima riguardavano i singoli paesi. Le conseguenze di queste disattenzioni si ritrovano in tre momenti emblematici del sistema economico italiano nell'ultimo trentennio: il primo riguarda la crisi del settembre 1992, quando l'Italia fu costretta ad abbandonare lo SME per l'impossibilità di mantenere, attraverso la variazione del tasso di cambio, la sua competitività minacciata dal differenziale d'inflazione che deprimeva il settore manifatturiero e la sua competitività esterna; il secondo riguarda il quadriennio successivo di ritorno alla crescita delle esportazioni e del PIL accompagnata da una politica corsara del nostro paese sul mercato dei cambi; il terzo riguarda la recessione seguita alle crisi giustapposte dei mutui *subprime* e dei debiti sovrani accompagnate dai vincoli posti alle politiche economiche nazionali dalla nuova *governance* europea.

Pasquale Tridico e Giacomo Bracci hanno trattato il tema recente della manovra di finanza pubblica per il 2019 e i suoi riflessi sul debito pubblico e sulla crescita del nostro paese. Essi osservano che l'Italia non è affatto un paese che spende troppo, o che ha vissuto al di sopra delle sue possibilità. Infatti, dalla metà degli anni '90, l'Italia ha praticato una politica di sostanziale contenimento del bilancio pubblico, cumulando, in 23 anni, un avanzo primario di +54%, mentre la Francia ha cumulato, nello stesso periodo, un disavanzo primario di -21%. Un risultato peggiore della Francia, a questo riguardo, è stato registrato