

ANNO 155°

NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da
GIOVANNI SPADOLINI

Aprile-Giugno 2020

Vol. 624 - Fasc. 2294

ESTRATTO



EDIZIONI POLISTAMPA

La rivista è edita dalla «Fondazione Spadolini Nuova Antologia» – costituita con decreto del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 23 luglio 1980, erede universale di Giovanni Spadolini, fondatore e presidente a vita – al fine di «garantire attraverso la continuità della testata, senza fine di lucro, la pubblicazione della rivista Nuova Antologia, che nel suo arco di vita più che secolare riassume la nascita, l'evoluzione, le conquiste, il travaglio, le sconfitte e le riprese della nazione italiana, nel suo inscindibile nesso coi liberi ordinamenti» (ex art. 2 dello Statuto della Fondazione).

Comitato dei Garanti:

GIULIANO AMATO, PIERLUIGI CIOCCA, CLAUDIO MAGRIS, ANTONIO PAOLUCCI

Direttore responsabile: COSIMO CECCUTI

Comitato di redazione:

AGLAIA PAOLETTI LANGÉ (caporedattrice),
CATERINA CECCUTI,
ALESSANDRO MONGATTI, GABRIELE PAOLINI, MARIA ROMITO,
GIOVANNI ZANFARINO

Responsabile della redazione romana:

GIORGIO GIOVANNETTI

FONDAZIONE SPADOLINI NUOVA ANTOLOGIA
Via Pian de' Giullari 139 - 50125 Firenze
fondazione@nuovaantologia.it - www.nuovaantologia.it

Registrazione Tribunale di Firenze n. 3117 del 24/3/1985

Prezzo del presente fascicolo € 16,50 - Estero € 21,00
Abbonamento 2020: Italia € 59,00 - Estero € 74,00

I versamenti possono essere effettuati

su conto corrente postale n. 1049326208 intestato a: Leonardo Libri srl
causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2020
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

su conto corrente bancario IBAN: IT82 G030 6902 9171 0000 0003 850
intestato a: Leonardo Libri srl
causale: Abbonamento a Nuova Antologia 2020
(con indirizzo completo di chi riceverà i fascicoli)

Garanzia di riservatezza per gli abbonati

Nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge 675/96 "norme di tutela della privacy", l'editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati che potranno richiedere gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo al responsabile dati di Polistampa s.a.s. Le informazioni inserite nella banca dati elettronica Polistampa s.a.s. verranno utilizzate per inviare agli abbonati aggiornamenti sulle iniziative della Fondazione Spadolini – Nuova Antologia.

EDIZIONI POLISTAMPA

Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze - Tel. 055 737871
info@leonardolibri.com - www.leonardolibri.com

S O M M A R I O

<i>Ai Lettori</i>	5
<i>L'Italia 70 di Spadolini e Montale</i> , a cura di Gabriele Paolini	7
<i>Riflessioni ai tempi del Covid-19</i> , a cura di Giorgio Giovannetti	18
Giuliano Amato, <i>Torneremo a una nuova normalità ma attenzione allo tsunami della collera</i>	20
Giuseppe De Rita, <i>Una maldestra verticalizzazione</i>	24
Alessandro Pajno, <i>Progettare il futuro</i>	27
Emergenza e ricostituzione della fiducia. Le questioni aperte, p. 29; La burocrazia. L' Sondazione legislativa, p. 31; La discrezionalità amministrativa, p. 32; I controlli, la responsabilità, la giurisdizione, p. 33; Coesione nazionale e cultura del bene comune, p. 34; Responsabilità della politica e cultura delle istituzioni, p. 36; Nuovo inizio e fuoriuscita dal populismo, p. 37; Ricostituzione della fiducia e ricostruzione del Paese. Una partita aperta, p. 37.	
Fulvio Coltorti, <i>Debiti, colpe e vergogne</i>	38
Debiti pubblici e debiti privati, p. 40; Pubblico o privato?, p. 44; Le leve del cambiamento, p. 48.	
Pier Francesco Lotito, <i>Pandemia e shock economico-sociale</i>	50
Franco Cardini, <i>La caverna dei tesori</i>	63
Maria Luisa Brandi, <i>Il Medico Scienziato: il nostro asso nella manica</i>	66
Introduzione, p. 66; Definizione e processo di formazione del <i>Medico Scienziato</i> , p. 67; La carriera del <i>Medico Scienziato</i> , p. 70; Gli Esempi con la "E" maiuscola, p. 71; Storia di un <i>Medico Scienziato</i> : la mia storia, p. 73.	
Antonio Patuelli, <i>Banchieri e bancari protagonisti della Resistenza</i>	77
Valerio Di Porto, <i>Carlo Finzi. Dalla Camera ad Auschwitz</i>	81
Francesco Tonelli, <i>Scienza e saggezza di Giovan Pietro Vieusseux di fronte all'epidemie</i>	97
La ricerca di Vieusseux sulla peste, p. 99; Le informazioni sull'epidemie pubblicate nell' <i>Antologia</i> , p. 105; La frequentazione con i membri della Società Medico-Fisica Fiorentina, p. 109.	
Guido Pescosolido, <i>Liberalismo e democrazia in Giuseppe Galasso</i>	113
Gian Biagio Furiozzi, <i>Il Biennio Rosso: una rivoluzione mancata?</i>	126
Tito Lucrezio Rizzo, <i>La Cina fra tradizione e innovazione</i>	137
Pietro Masci, <i>Coronavirus negli Stati Uniti</i>	153
1. Introduzione e sommario, p. 153; 2. L'impatto economico, sanitario e sociale del Covid-19, p. 154; 3. Gli interventi durante la crisi del Covid-19, p. 159; 4. Considerazioni: ritorno al passato?, p. 165; 5. Conclusione: il mondo è cambiato, p. 167.	
Ermanno Paccagnini, <i>Scrivere come riscrivere - II</i>	172
Cosimo Ceccuti, <i>Alberto Arbasino e Giovanni Spadolini: un'amicizia</i>	184
Stefano Folli, <i>Diario politico</i>	190
<i>Daniele Ramadan: avventure filosofiche</i> , a cura di Caterina Ceccuti	204
Sandro Rogari, <i>Il paradigma accademico come modello d'istruzione superiore</i>	217
Giuseppe Pennisi, <i>«Nuova Consonanza» e la musica contemporanea in Italia</i>	227
1. Introduzione, p. 227; 2. La Roma in cui nacque «Nuova Consonanza», p. 228; 3. Internazionalizzare la «nuova musica» italiana, p. 231; 4. L'improvvisazione, p. 234; 5. La musica elettronica, p. 238; 6. «Nuova Consonanza» oggi e domani, p. 242; Appendice. «Nuova Consonanza» e Francesco Pennisi, p. 244.	

Ernestina Pellegrini, <i>T'insegnerò la notte</i>	247
Vincenzo Arnone, <i>L'ultimo viaggio di Leonardo</i>	253
Eusebio Ciccotti, <i>Il cinema secondo Liviu Rebreanu. Un inedito: Cinema (1912)</i> ..	267
Liviu Rebreanu: un letterato interessato al cinema, p. 267; Il micro-genere del racconto recensione, p. 269; Cinema (1912), p. 271; Conclusioni, p. 272; <i>Cinema (1912)</i> di Liviu Ribreanu, p. 274.	
Giuseppe Brescia, <i>La lezione di Max Weber (1864-1920) e i quattro modi dell'agire sociale</i>	276
Maurizio Naldini, <i>Maghreb, dove tramonta il sole</i>	289
Angelo Costa, <i>Gaetano Afeltra ritrattista del Novecento</i>	298
Paola Paciscopi, <i>Leopoldo Paciscopi: un inviato in Sicilia</i>	312
DAL TACCUINO DEL TERREMOTO DEL BELICE, p. 314.	
Massimo Nardini, <i>Il governo di Guy Mollet nella IV Repubblica Francese</i> ...	328
Mollet alla Presidenza del Consiglio, p. 328; Il viaggio ad Algeri, p. 329; La difficile situazione economica della Francia, p. 332; Il caso Ben Bella, p. 335; Suez, p. 336; La fine del governo Mollet, p. 342; Conclusioni, p. 344.	
Gennaro Cesaro, <i>L'inverno terapeutico di Friedrich Nietzsche</i>	345
RASSEGNE	349
Aridea Fezzi Price, <i>Sir Roger Scruton: un ricordo</i> , p. 349; Alessandro Ricchi, <i>Tecnoscientismo, fede, religione</i> , p. 351.	
RECENSIONI	361
Corinna Vasić (a cura di), <i>Franco Borsi architetto, storico dell'architettura, docente, promotore di eventi culturali a dieci anni dalla sua morte</i> , di Galileo Magnani, p. 358; Roberto Finzi, <i>Cosa hanno mai fatto gli ebrei? Dialogo tra nonno e nipote sull'antisemitismo</i> , di Andrea Mucci, p. 364; Rosaria Catanoso, <i>Hannah Arendt, Imprevisto ed eccezione. Lo stupore della storia</i> , di Tito Lucrezio Rizzo, p. 365; Angelo Gaccione, <i>Spore</i> , di Filippo Ravizza, p. 368; Giuseppe Fiori, <i>Il pasticciaccio del commissario Martini</i> , di Eusebio Ciccotti, p. 371; Giuseppe Brescia, <i>Giovanni Bovio: la vita e il pensiero. Bovio epistologo ed epigrafista</i> , di Domenico Cofano, p. 372; Giuseppe Faustini, <i>Un amore primaverile. Inediti di Luigi Pirandello</i> , di Serena Bedini, p. 374; Salvatore Veca, <i>Qualcosa di sinistra. Idee per una politica progressista</i> , di Tito Lucrezio Rizzo, p. 375; <i>Entre France et Italie: échanges et réseaux intellectuels au XIXe siècle</i> , di Fabio Bertini, p. 378; Marisa Patulli Trythall (a cura di), <i>Ernesto Nathan. L'etica di un sindaco</i> , di Valerio Di Porto, p. 380; Walter Tega, <i>Une philosophie pour la République. La longue transition (1799-1871)</i> , di Angelo Maria Petroni, p. 385; Francesco Silva, Augusto Ninni, <i>Un miracolo non basta. Alle origini della crisi italiana tra economia e politica</i> , di Renata Targetti Lenti, p. 389; Giacomo Properzj, <i>Vivere e morire a Milano</i> , di Italo Santoro, p. 391.	
<i>L'avvisatore librario</i> , di Aglaia Paoletti Langé	394

PANDEMIA E SHOCK ECONOMICO-SOCIALE

Pier Francesco Lotito

Diceva un saggio «non auguro a nessuno di vivere tempi eccezionali».

Stiamo vivendo tempi eccezionali e stiamo assistendo al più grave shock per i nostri sistemi economico-sociali almeno dal 1945. Certo, nulla di comparabile con le devastazioni e gli stermini della Seconda guerra mondiale, ma gli squilibri che si stanno determinando per effetto della pandemia impongono iniziative adeguate e non convenzionali ai Governi: questa emergenza rappresenta un terribile *stress test* per i singoli sistemi paese e le risposte non possono che essere in primo luogo individuali delle singole nazioni, sia dal punto di vista sanitario che economico sociale, anche se nessuno può pensare di salvarsi da solo. È l'aporia di questo momento: occorre agire da soli, ma la propria salvezza – almeno dal punto di vista economico – è legata a quella di tutti gli altri.

Questa pandemia, pure da tempo temuta e prospettata da epidemiologi e analisti dei possibili scenari futuri, ci ha colti quasi impreparati ad affrontarla, non solo in termini sanitari ma anche in termini organizzativi e di iniziative da intraprendere per mitigare gli effetti economici e sociali della forzata interruzione di molte attività. Non immaginavamo che le nostre società e tante attività economiche fossero così fragili, da essere addirittura messe a rischio di sopravvivenza soltanto dopo alcuni mesi di sospensione.

Forse non era possibile fare diversamente, forse non era possibile immaginare davvero gli accadimenti in atto, nel minuto intreccio che è proprio di ogni sistema vitale e di ogni ecosistema sociale. Nonostante la nostra scienza e tecnologia, la nostra vita continua a non essere prevedibile fino a questo punto e, se lo fosse stato, probabilmente non saremmo comunque stati in grado di preparare risposte che non riusciamo ad immaginare bene nemmeno ora, in termini di iniziative a sostegno della miriade di attività economiche e dunque di persone coinvolte.

Si tratta di uno shock economico sociale e di una recessione senza precedenti, come hanno evidenziato gli analisti del Fondo Monetario internazionale, che hanno previsto per l'Italia, tra i Paesi più colpiti, una contrazione del 9,1% del Pil¹, sostanzialmente in linea con quelle della Com-

¹ V. IMF, World Economic Outlook, Chapter 1, *The great lockdown*, 2020 Apr., ex. summary, table 1.1., p. IX.

missione europea che ha ipotizzato un -9,5% del Pil²; ma, a dire il vero, altri analisti hanno ipotizzato scenari addirittura peggiori³.

L'impatto della crisi è percepibile in tutti i settori produttivi, a partire da industria e terziario ed ha letteralmente travolto settori per noi importanti come il turismo, la ristorazione, gli esercizi commerciali di ogni dimensione, l'artigianato, l'agricoltura. Del resto, con i mercati globalizzati e le catene globali di valore l'effetto domino è inevitabile⁴.

In un quadro più ampio l'OECD ipotizza, in merito all'impatto iniziale del COVID, «a decline in the level of output of between one-fifth to one-quarter in many economies, with consumer's expenditure potentially dropping by around one-third»⁵.

Per capire la portata di questi impatti basta richiamare le parole di Gita Gopinath, capo economista del Fmi, che ha ricordato che «la perdita cumulata in termini di Pil tra il 2020 e il 2021 potrebbe essere di circa 9.000 miliardi di dollari, più grande delle economie di Giappone e Germania insieme»⁶.

Di qui poi una minaccia che è estesa alla stabilità del sistema finanziario globale, come evidenzia sempre il Fondo Monetario Internazionale⁷, anche se su questo piano le risposte delle autorità monetarie e delle banche centrali mondiali – ormai rodiate dalla Grande Crisi iniziata nel 2007 – sembrano essere state più rapide ed efficaci, almeno fino ad ora.

L'impatto, poi, sugli andamenti di finanza pubblica è consequenziale a quanto sopra: la combinazione di spese per l'emergenza sanitaria, spese sociali e di sostegno ai settori economici con le prevedibili minori entrate

² V. European Commission, *European Economic Forecast*, Spring 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en.; convergenti i dati delle stime provvisorie Istat, cfr. Crollo Pil del 4,7% nel primo trimestre 2020. Istat: contrazione eccezionale, in Sole 24 Ore on line, cons. 10 maggio 2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/crollo-pil-47per cento-primo-trimestre-2020-istat-contrazione-eccezionale-AD9jhFN>.

³ Come Standard & Poor's e Goldman Sachs per le quali il Pil dell'Italia rischia di calare del 11,6% nel 2020, come comunicato alla stampa.

⁴ Osserva l'Ufficio parlamentare del bilancio, nella Nota sulla congiuntura di aprile 2020, pubbl. il 21 aprile 2020, che «La globalizzazione e i profondi legami tra i paesi nelle catene globali del valore hanno generato colli di bottiglia in quelle produzioni nazionali con significativo utilizzo di input intermedi d'importazione. Tenendo conto di queste informazioni, si prefigura per la prima metà dell'anno un calo dell'attività economica di intensità eccezionale, mai registrato nella storia della Repubblica».

⁵ OECD, *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*, updated 14 April 2020, p. 1.

⁶ V. G. DI DONFRANCESCO, *Fmi: recessione globale nel 2020 (-3%) e per l'Italia Pil in calo del 9%*, in Sole 24 ore on line del 10 maggio 2020.

⁷ V. International Monetary Fund. Monetary and Capital Markets Department, *Global Financial Stability Report*, April 2020 - CHAPTER 1, *Global Financial Stability Overview: Markets in the Time of COVID-19*, che esordisce affermando nelle prime righe che «This crisis presents a very serious threat to the stability of the global financial system».

spingerà in alto il deficit pubblico per l'Italia, qualcuno sostiene fino al 10% del Pil mentre il rapporto debito-Pil arriverebbe al 161%⁸.

La Banca d'Italia⁹ e l'Ufficio parlamentare di bilancio hanno segnalato la delicatezza della situazione, da ultimo nelle audizioni nell'ambito dell'esame del DEF 2020. Per l'upB «al termine del periodo di emergenza eccezionale, la politica di bilancio italiana si confronterà con una situazione dei conti gravata dagli interventi straordinari varati e dal crollo delle entrate dovuto alla crisi economica, in un quadro futuro non più schermato dalla presenza delle clausole. L'azione di bilancio in questo quadro peggiore ma più trasparente – rispetto all'eredità delle politiche passate – dovrà operare scelte di priorità per garantire la graduale ricostituzione di un avanzo primario che consenta di ridurre nel tempo il debito, seppure in un ambito di stabilizzazione dell'economia, anche coerentemente con il quadro di regole di bilancio nazionali ed europee»¹⁰. Per Banca d'Italia, il capo del dipartimento Economia e Statistica ha dichiarato in audizione che «è fondamentale che il costo di finanziamento del debito cresca meno del Pil nominale»¹¹.

Per capire le dimensioni del problema per la finanza pubblica italiana si possono richiamare le considerazioni dell'Osservatorio CPI che, per una stima più prudente di deficit pubblico «a 139 miliardi, ossia all'8,2 per cento del Pil (contro l'1,6 per cento nel 2019)» e con un «rapporto tra debito pubblico e Pil (che) dovrebbe passare dal 134,8 per cento a fine 2019 al 149,6 per cento a fine 2020», si prevede che «il fabbisogno di risorse quest'anno (2020) sarebbe di 455 miliardi»¹².

Su tutto pesa ovviamente l'incertezza sulla durata e l'intensità finale dello shock in atto, come evidenziano tutti gli analisti.

Osserva l'OECD, con riferimento a tutte le economie mondiali, «these are only the initial impacts on the level of output. The implications for annual GDP growth will depend on many factors, including the magnitude and duration of national shutdowns, the extent of reduced demand for

⁸ Si v. il comunicato di Goldman Sachs, in AGI - Agenzia Italiana, *Per Goldman Sachs il Pil dell'Italia calerà dell'11,6% nel 2020*, 24 marzo 2020, <https://www.agi.it/economia/news/2020-03-24/coronavirus-pil-italia-7817778> e ID., *Goldman Sachs: debito-Pil Italia nel 2020 al 161%*, <https://www.agi.it/economia/news/2020-04-20/goldman-sachs-debito-pil-8588782/>, 20 aprile 2020.

⁹ V. Banca d'Italia – Eurosystem, *Bollettino economico*, 2/2020, aprile 2020.

¹⁰ V. upB, Audizione dell'UPB nell'ambito dell'esame del DEF 2020, 29 aprile 2020, cons. in <https://www.upbilancio.it/audizione-dellupb-nellambito-dellesame-del-def-2020/>.

¹¹ Cit. in DAVIDE COLOMBO, *Bankitalia: «Il nuovo debito sarà sostenibile se il Pil supererà il suo onere medio»*, Sole 24 Ore on line cons. 10 maggio 2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/bankitalia-il-nuovo-debito-sara-sostenibile-se-pil-superera-suo-onere-medio-ADKJQN?fromSearch>.

¹² OCPI, *Le prospettive per i conti pubblici nel 2020*, a cura dell'Osservatorio CPI, 11 aprile 2020, cons. <https://osservatoriocpi.unicatt.it> osservatoriocpi@unicatt.it; l'Osservatorio prospetta peraltro anche uno scenario peggiorativo, con un «deficit pubblico salirebbe al 10 per cento del Pil e il debito pubblico al 157,6 per cento del Pil».

goods and services in other parts of the economy, and the speed at which significant fiscal and monetary policy support takes effect»¹³.

Quali sono allora gli scenari per la ripresa post COVID-19?

Almeno cinque, secondo le varie analisi: a V, U, W, L¹⁴; e poi quello “swoosh”, a mo’ di simbolo della Nike, come ha prospettato qualcuno, con un forte calo iniziale e poi una ripresa molto graduale per il lento allentamento dei blocchi del *lockdown* e per le difficoltà di adattarsi alle nuove situazioni e modalità organizzative post COVID-19¹⁵.

Tutto nuovo, tutto complicato. In sintesi, la pandemia ha generato – oltre ai gravi problemi sanitari – anche uno shock economico (quasi) simmetrico nei vari Paesi, esteso, profondo e di incerta durata.

Cosa ci serve? Cosa può aiutarci ad uscirne?

Come sostengono il Fondo Monetario Internazionale e l’OECD nei documenti citati, servono politiche di bilancio, monetarie e finanziarie consistenti e mirate, ma va aggiunto anche rapide¹⁶.

In altri termini, serve un contro-shock attraverso un insieme di *public policies*.

Va sgombrato il campo da ogni equivoco. Non è certo invidiabile la posizione dei decisori pubblici in questo momento, ancora assillati dalla emergenza sanitaria, bersagliati da richieste di sostegno pubblico e di normative differenziate delle varie categorie, oltre che delle Regioni. Sono comprensibili i tentativi del Governo di rispondere con provvedimenti di estrema urgenza (forse migliorabili nei contenuti, oltre che nella comunicazione), come il differimento di scadenze fiscali e delle scadenze di debito, mutui e finanziamenti; l’ampliamento della cassa integrazione ordinaria e di quelle speciali; i contributi a pioggia a soggetti economicamente più fragili e con redditi incerti, quali partite IVA, artigiani, professionisti; il micro-credito e i crediti maggiori garantiti in misura differente dallo Stato alle imprese (che tuttavia non sembrano arrivare in numero consistente agli

¹³ OECD, *Evaluating*, cit., p. 1.

¹⁴ V. fra gli altri FRANCESCO DAVERI, *Una crisi a V, dice il Fondo monetario. Anche per noi*, in www.lavoce.info, pubbl. 24 aprile 2020.

¹⁵ La definizione è di Gilles Moec, chief economist del AXA Investment Managers group per il quale «With consumer spending possibly impaired by a higher propensity to save and serious potential curbs on investment, we think the likeliest scenario is for the world economy’s rebound post lockdown to be quite soft», cit. da DHARA RANASINGHE e RITVIK CARVALHO, *Coronavirus: 5 predictions for how the economy might recover*, in WEF, <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/alphabet-soup-how-will-post-virus-economic-recovery-shape-up>, first appeared on Reuters.

¹⁶ V. OECD, *Evaluating*, cit., p. 1, ove si sottolinea che «the implications for annual GDP growth will depend on many factors, including (...) the speed at which significant fiscal and monetary policy support takes effect».

operatori economici per problemi di procedure e di resistenze del sistema creditizio); per non dire dei fabbisogni di finanziamento di enti locali, comuni, città metropolitane e province, regioni, altri enti pubblici. Bisogni immensi, certo non tutti esaudibili.

Tutti questi micro interventi sono indubbiamente necessari, probabilmente potevano essere adottati con norme più efficaci e con procedure più rapide. Tuttavia non è questo il punto fondamentale.

Il punto decisivo è che nessuno di questi pur importanti (ancorché poco efficaci, almeno sinora) provvedimenti è in grado di produrre un contro-shock in termini economici e quindi sociali-occupazionali, accelerando i moltiplicatori impliciti delle filiere di produzione di beni e servizi.

Queste massicce distribuzioni di reddito e rimodulazioni dei tempi di debito leniscono, almeno parzialmente, i fabbisogni di ampie fasce di soggetti deboli, ma non favoriscono le attività produttive né creano posti di lavoro.

La mano pubblica non può certo sostituirsi in questo modo, in primo luogo per mancanza di mezzi finanziari adeguati, alla mano invisibile del mercato, che è mossa dalla logica di ottimizzazione della gestione e di creazione di profitto. Del resto, pensare ad una ri-nazionalizzazione di imprese sotto l'ombrello di una nuova IRI o di un qualche ente pubblico economico rischia di essere un inutile e nostalgico esercizio teorico, non sostenibile economicamente. Andrebbe se mai pianificata proprio ora una campagna di effettiva liquidazione delle circa undicimila società partecipate pubbliche che affardellano il settore pubblico allargato. Ma questa è un'altra storia.

Servono, dicevamo, *public policies* post-keynesiane in grado di dar luogo ad un vero e proprio contro-shock: poche, selettive, chiare negli indirizzi.

Se ne possono ipotizzare talune, senza dover inventare nulla di nuovo, semplicemente richiamando alcuni macro-interventi che da tempo sono sollecitati dagli analisti di politiche pubbliche e dalle principali categorie economiche. Ad esempio, una campagna di azzeramento (o quasi) del debito della pubblica amministrazione nei confronti dei propri fornitori; uno shock fiscale a favore di imprese, partite IVA e micro-lavori, affiancato da una politica creditizia di fluidificazione dei finanziamenti alle attività produttive; una accelerazione di investimenti pubblici manutentivi e di nuove infrastrutture.

Il tutto finanziato, inizialmente, attraverso emissioni straordinarie di titoli pubblici a lungo termine e a regime fiscale speciale, totalmente defiscalizzati.

Ciascuno dei punti sopra richiamati richiede alcune considerazioni esplicative.

Un primo insieme di interventi che si può ipotizzare per azzerare una anomalia di funzionamento del sistema economico troppo a lungo tollerata

dai pubblici poteri (con pesanti riflessi su importanti segmenti di operatori economici) è l'eliminazione di quella grave distorsione causata dai ritardati pagamenti delle Pa che caratterizza una parte importante della domanda pubblica di beni e servizi, con l'azzeramento del debito della pubblica amministrazione.

Potrebbe sembrare piccola cosa, ma non lo è. La Banca d'Italia attestava, nella relazione annuale per l'anno 2018, che i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche «sarebbero diminuiti dal 3,2 per cento del PIL del 2017 al 3,0 nel 2018, attestandosi a circa 53 miliardi»¹⁷.

Si tratta di una stima fatta sulla base di «*indagini campionarie sulle imprese e delle segnalazioni di vigilanza*», in attesa della messa a regime del «sistema informativo per l'acquisizione automatica dei pagamenti degli enti pubblici Siope+, avviato nel corso del 2018 (che) dovrebbe permettere stime più accurate dello stock complessivo dei debiti commerciali»; va tenuto conto altresì del fatto che, come ricorda la stessa banca centrale, «la legge di bilancio per il 2019 ha inoltre introdotto l'obbligo, a carico delle Amministrazioni pubbliche, di comunicare annualmente in aprile l'ammontare dei propri debiti commerciali scaduti e non ancora pagati alla fine dell'anno precedente», prevedendosi che «qualora il debito così rilevato non si sia ridotto di almeno il 10 per cento o nel caso di ritardi nei pagamenti, a partire dal 2020 dovrà essere stanziato un accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali»¹⁸.

Sembra plausibile che, in attesa di leggere le ultime stime di Banca d'Italia, ad oggi l'importo di tali passività commerciali della pubblica amministrazione possa essere rivisto al ribasso, probabilmente al di sotto dei 40 miliardi di euro¹⁹.

Va anche ricordato che, da ultimo, l'Italia è stata anche condannata proprio per i ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali con la sentenza della Corte di Giustizia UE, resa nel procedimento Commissione/Italia (Direttiva lotta contro i ritardi di pagamento) (C-122/18) pronunciata il 28 gennaio 2020. La Corte, riunita in Grande Sezione, ha dichiarato e statuito che «1) Non assicurando che le sue pubbliche amministrazioni rispettino

¹⁷ V. Banca d'Italia – Eurosystem, Relazione annuale anno 2018 – centoventicinquesimo esercizio, UNO SGUARDO OLTRE IL DEBITO PUBBLICO: PASSIVITÀ, Roma, 31 maggio 2019, p. 145.

¹⁸ V. Banca d'Italia – Eurosystem, Relazione annuale anno 2018, cit., p. 145.

¹⁹ Al momento di pubblicazione non è ancora disponibile la Relazione annuale per il 2019 della Banca d'Italia; si v. comunque a tale riguardo DARIO CHIESA, *IDEE ANTI-CRISI/ Debiti Pa, quei 37 mld veri per le imprese (senza ricorrere al Mes)*, in *IlSussidiario.net*, pubbl. il 21 aprile 2020, cons. <https://www.ilsussidiario.net/news/idee-anti-criisi-debiti-pa-quei-37-mld-veri-per-le-imprese-senza-ricorrere-al-mes/2012287/>; ANTONIO SIGNORINI, *Pagare i debiti della Pa e azzerare gli acconti fiscali delle aziende. La proposta di Garavaglia (Lega)*, in *formiche.net*, cons. <https://formiche.net/2020/04/debiti-pa-azzerare-acconti-fiscali-aziende-garavaglia/>.

effettivamente i termini di pagamento stabiliti all'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva 2011/7/UE (...), relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tali disposizioni. 2) La Repubblica italiana è condannata alle spese».

La decisione della Corte europea è chiarissima nel suo dispositivo e nelle motivazioni, che richiamano puntualmente le difese dell'Italia che, tra l'altro, ha sostenuto che la direttiva non imponesse agli Stati membri di garantire l'effettiva osservanza, in qualsiasi circostanza, dei termini di pagamento da parte delle Pa, le quali non potrebbero far sorgere la responsabilità dello Stato quando agiscono nell'ambito di una transazione commerciale al di fuori delle loro prerogative, in quanto detentrici dei pubblici poteri²⁰.

La tesi dello Stato membro – pur nel comprensibile gioco difensivo delle parti – palesa un approccio mentale dei poteri pubblici sul quale si tornerà brevemente in conclusione, di cui si chiede di mantenere memoria.

In realtà, le ragioni di quello che appare un sistematico ritardo nei pagamenti di molte Pa si possono individuare con ogni probabilità nel combinarsi di mancanza di liquidità da parte del committente pubblico e in una complessità di procedure che si unisce ad un cronico sovraccarico di molti uffici pubblici (basta guardare alle medie di pagamento per dietimi, tra le prime e le ultime amministrazioni); di qui la ricorrente lentezza nell'emissione di certificati di pagamento delle Pa, le contestazioni che rallentano la liquidazione delle fatture commerciali dei fornitori, cui talora viene richiesto di ritardare l'emissione di stati avanzamento lavori e fatture, per non dire della richiesta (censurata dalla Corte europea) rivolta a fornitori di accettare, alla stipula del contratto, tempi di pagamento superiori ai limiti previsti per legge senza l'applicazione degli interessi di mora in caso di ritardo.

Tuttavia la mancanza di liquidità è sicuramente il principale fattore ostativo.

Di qui la considerazione che potrebbe essere quanto mai utile cogliere proprio in questo momento l'opportunità di dare una forte accelerazione all'azzeramento (o quasi, tenendo conto di tutte le differenti situazioni dei creditori) del debito commerciale arretrato delle Pa, affiancato da un cospicuo investimento pubblico anche in termini tecnologici per il potenziamento e lo sviluppo delle piattaforme per l'acquisizione automatica dei paga-

²⁰ V. Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, sentenza 28 gennaio 2020, causa C-122/18, in particolare i punti 52, 57 e 63, cons. in curia.europa.eu.

menti degli enti pubblici (a partire da Siope+ e sul modello dei più avanzati sistemi di pagamento, come Target 2) che passi attraverso una rapida certificazione dei crediti dei fornitori, avvalendosi ad esempio dei sistemi più avanzati di gestione dei big data e delle blockchain.

Le azioni del Governo a tale riguardo appaiono ancora troppo timide (nel Decreto Rilancio del maggio 2020 si prevede uno sblocco di circa 12 miliardi di euro di debiti commerciali delle Pa) e appaiono ispirate da quelle che sembrano riserve mentali più che criteri prudenziali: se in un momento ordinario è plausibile che lo Stato chieda piena verifica delle eventuali iscrizioni a ruolo di un contribuente prima di dar luogo al pagamento di un suo credito commerciale (il così detto ‘filtro fiscale’), nella contingenza attuale sarebbe probabilmente da auspicare che tale filtro venga rialzato ben oltre i diecimila euro di cui si parla. Ancora, si potrebbero davvero attivare procedure accelerate di compensazione “secca, diretta e universale” tra i debiti delle Pubbliche amministrazioni nei confronti delle imprese e i debiti fiscali e contributivi delle stesse imprese, come più volte richiesto da talune associazioni di categoria degli imprenditori.

Appaiono queste come soluzioni da incentivare in ogni modo, soprattutto nel momento storico attuale, se mai affiancandole con espresse previsioni normative di inasprimento delle sanzioni anche penali per le dichiarazioni di autocertificazione rese dai creditori e loro consulenti. Il criterio dovrebbe essere quello di punire anche severamente i trasgressori, ma di dare fiducia alle controparti private fornitrici delle Pa²¹.

In questo modo sarebbe possibile immettere nel sistema economico una cospicua quantità di “liquidità buona”, sia in relazione ai crediti saldati che agli investimenti tecnologici che accompagnerebbero il processo, agendo in modo da agevolare la fisiologia di funzionamento dei segmenti di mercato coinvolti. Lo Stato dovrebbe ragionevolmente scegliere di svolgere questo ruolo, in relazione ai propri obblighi e debiti.

L’obiezione, la prima che certamente può essere sollevata a tale riguardo, investe le risorse necessarie da mettere in campo: sono forse troppe? Come si possono reperire, se non attraverso l’indebitamento, che non può che soggiacere a limiti di procedure e di mercato?

²¹ V. *Debiti Pa: Governo al lavoro per sbloccare 30 miliardi di pagamenti*, in Sole 24 Ore on line, cons. <https://www.ilsole24ore.com/art/debiti-pa-governo-lavoro-sbloccare-30-miliardi-pagamenti-ADBUQL>; COSTANTINO DE BLASI, *Dai debiti della Pa alla compensazione, 3 mosse per dare ossigeno all’economia*, in Econopoly 24 marzo 2020, cons. <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2020/03/24/debiti-compensazione-economia/>; MARIASOLE LISCIANDRO, *Pagamenti della Pa, la soluzione non sono i minibot*, pubbl. il 14.06.19 in lavoce.info, riferisce che «finora le quasi 35 mila imprese registrate ai fini della certificazione hanno presentato più di 180 mila richieste, per un controvalore di oltre 8,5 miliardi di euro, di cui 2,6 miliardi smobilizzati presso intermediari finanziari».

Non si possono certo proporre soluzioni da bacchetta magica, ma – in tempi di straordinaria sospensione del Patto di stabilità e dunque di applicazione delle clausole di salvaguardia previste dalle regole costituzionali sul *fiscal compact* – probabilmente potrebbero esserci gli spazi di reperimento di risorse sul mercato per scopi di questo tipo, quali misure straordinarie di adempimento di obblighi debitori e contemporanei investimenti infrastrutturali (a partire dalla piattaforma digitale per i pagamenti delle Pa cui si faceva riferimento sopra, che potrebbe essere riservata a investitori qualificati quali Cassa depositi e prestiti in pool con una selezione di operatori privati, stile team di ricostruzione del Ponte di Genova)²². Per tutto questo si potrebbe immaginare, come sopra accennato, di procedere ad emissioni straordinarie di stock di titoli a lungo termine (trentennale) con rendimento limitato, indicizzazione ragionevole, totale defiscalizzazione e semplificazioni di trasferibilità. Occorre ascoltare e assecondare, per quanto possibile, il mercato.

Un secondo insieme di interventi suscettibili di innescare una reazione di segno opposto e contrario a quella recessiva in atto potrebbe essere costituito da un vero e proprio shock fiscale a favore di imprese, partite IVA e micro-lavori, affiancato da una politica creditizia di fluidificazione dei finanziamenti alle attività produttive.

Le due azioni sono connesse, in quanto entrambe sono legate a due delle principali cause (seppure per ragioni diverse) della scarsità relativa di liquidità per le varie attività produttive.

Appare evidente che, se in una situazione come quella generata dalla pandemia si possono ipotizzare per breve termine degli interventi di sostegno pubblico “a pioggia”, occorre tuttavia pensare a come rimettere in moto il ciclo vitale delle attività produttive, di quelle che possono farlo (auspicabilmente tutte, come è ovvio) e che dovranno farlo presumibilmente da sole.

Da questo punto di vista, in aggiunta a tutti i micro-interventi e ai differimenti delle scadenze di debito posti in essere dal Governo, lo Stato può agire principalmente sul fronte fiscale, con misure volte ad agevolare veramente lavoro e produzione.

A partire dalle forme di voucher a ridotta incidenza di oneri fiscali e previdenziali per una miriade di lavori ordinariamente stagionali, precari o

²² V. *Debiti Pa: Governo al lavoro per sbloccare 30 miliardi di pagamenti*, in Sole24Ore on line, cons. 10 maggio 2020, <https://www.ilsole24ore.com/art/debiti-pa-governo-lavoro-sbloccare-30-miliardi-pagamenti-ADBUQL>; *Debiti PA, dal Governo solo 12 miliardi. Nel Def: il Pil 2020 cadrà dell'8%*, in Affaritaliani.it, 23 aprile 2020 cons, <https://www.affaritaliani.it/economia/debiti-pa-dal-governo-solo-12-miliardi-nel-def-il-pil-2020-cadra-dell-8-668190.html>

anche sommersi (dal settore del turismo, alla ristorazione, al commercio, a tutta la gig economy, dall'agricoltura ai servizi di assistenza alle persone e famiglie, ecc.). Semplificare le procedure, forfettizzare gli oneri e anche in questo caso digitalizzare la immensa massa di informazioni dovrebbero costituire le priorità assolute e non differibili.

Una ulteriore misura fiscale di notevole impatto su una platea vasta di partite IVA, artigiani, esercenti commerciali e professionisti sarebbe costituita da un ampliamento (per almeno tre esercizi, a partire dal 2020) di regimi impositivi forfettari e semplificati in termini di obblighi contabili, con estensione significativa dei limitati tetti attuali oltre che semplificazione e allargamento dell'accesso.

Ancora, il Governo potrebbe valutare di consentire da subito e in modo ampio la compensazione fra debiti e crediti tributari, a prescindere dalla tipologia dell'imposta o dai modelli di pagamento, senza limiti quantitativi.

Andrebbe poi considerata una riedizione delle misure di "pace fiscale", con un potenziamento di misure quali la rottamazione delle liti fiscali pendenti (consentita soltanto fino a quelle del 2019 dal D.l. 119/2018) nonché la ulteriore rottamazione delle cartelle esattoriali, oltre che la possibilità di consentire ai contribuenti una più ampia rimodulazione delle rateizzazioni dei debiti fiscali.

Non pare certo il caso di entrare nei dettagli della disciplina fiscale in questa sede, ma la riflessione da fare è che l'eccezionalità del momento imporrebbe eccezionalità di misure, che dovrebbero realmente incentivare il contribuente a definire in modo semplificato la più ampia quantità possibile di vertenze ancora aperte con l'Agenzia delle Entrate e con l'Agenzia delle Entrate-Riscossione (per intendersi sul termine "realmente incentivante", ad esempio, non pare tale la disposizione per cui «in caso di ricorso pendente iscritto nel primo grado, la controversia può essere definita con il pagamento del 90 per cento del valore della controversia»²³).

Anche in questo caso è determinante la volontà dei poteri pubblici di adottare realmente un atteggiamento di *favor* nei confronti del contribuente cui si accompagni un alleggerimento del carico di lavoro degli uffici pubblici.

Ovviamente si dà per scontato che il Governo promuova la sterilizzazione delle clausole di salvaguardia Iva previste per il 2021, per evidenti ragioni.

²³ V. art. 6, comma 1-bis del D.l. 119/2018.

Se si esaminano, poi, le misure di agevolazione delle imprese, il discorso rischia di diventare davvero inestricabile.

Nel corso della XVIII Legislatura, in corso, sono state adottate una pluralità di misure incentivanti – moderatamente, invero – di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese nazionali con un rifinanziamento del Piano straordinario per la promozione del Made in Italy, nonché di sostegno al programma di interventi per l'innovazione tecnologica delle imprese italiane (il cd. Piano Nazionale Industria 4.0 adottato nella XVII Legislatura), oltre che di rifinanziamento e potenziamento della cd. “Nuova Sabatini” e del “Fondo di garanzia PMI”.

Anche in questo caso non avrebbe senso entrare in questa sede in dettagli normativi e applicativi, ma appare sufficiente segnalare la necessità di un cambio di approccio dei poteri pubblici nei confronti delle attività produttive, che si potrebbe tradurre in una rilettura e potenziamento anche solo delle misure adottate da ultimo con il cd. Decreto Crescita (D.L. 34/2019), a partire dal super ammortamento e dalla tassazione agevolata degli utili reinvestiti, dalla disciplina sul Patent Box alla reintroduzione di una disciplina del credito di imposta di “Ricerca & Sviluppo”, rivedendo una miriade di altre misure di dettaglio. Per trovare materia su cui lavorare basta scorrere l'indice del Decreto Crescita, il D.L. 34/2019, a partire dal Capo I sulle “Misure fiscali per la crescita economica” (artt. da 1 a 16-quinquies) e dal Capo II (artt. da 17 a 30-quater) sulle “Misure per il rilancio degli investimenti privati”.

Anche in questo caso occorre rivedere lo spirito della legge, come appare evidente dalla semplice lettura di come sono formulate norme come l'art. 1, comma 1 del Decreto Crescita citato per il quale «ai fini delle imposte sui redditi, per i soggetti titolari di reddito d'impresa e per gli esercenti arti e professioni che effettuano investimenti in beni materiali strumentali nuovi, (...) ovvero entro il 30 giugno 2020, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2019 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20 per cento del costo di acquisizione, con esclusivo riferimento alla determinazione delle quote di ammortamento e dei canoni di locazione finanziaria, il costo di acquisizione è maggiorato del 30 per cento. La maggiorazione del costo non si applica sulla parte di investimenti complessivi eccedente il limite di 2,5 milioni di euro (...)».

Appare evidente che nessun contro shock economico potrà mai esserci, se i poteri pubblici non mutano atteggiamento nei confronti degli operatori di mercato, puntando a liberarne davvero le energie creative e non ad ingabbiarli con procedure e norme farraginose.

Per quanto attiene, poi, all'accesso al credito dei vari operatori economici, una qualche riflessione sulle lentezze e selettività delle procedure adottate dal Governo sulla scia dell'emergenza pandemica dovrà essere fatta a consuntivo. Occorrono certamente misure di accelerazione dell'accesso al credito, ma il problema non è né normativo, né di disponibilità della liquidità. Sembra evidente che il gap maggiore sia a livello di istruttorie bancarie e di parametri di merito creditizio. È in atto una sorta di *credit crunch* "procedurale" e molti operatori economici e imprese non sono ancora pronti ai tempi nuovi, non sono agevolmente bancabili. Su questo punto occorre riflettere per trovare soluzioni ponte, altrimenti si rischia di salvare i bilanci delle banche e di lasciar morire molte imprese. Si può ipotizzare un ampliamento del ruolo dei confidi, cui potrebbe essere riconosciuta a determinate condizioni una garanzia statale, che potrebbero affiancare le banche nelle istruttorie per linee di credito speciali alla cui garanzia sarebbero chiamati a partecipare gli stessi confidi. Ancora, sono da incentivare le piattaforme di *fintech* per la cartolarizzazione e fattorizzazione di attivi e passivi finanziari, come anche l'emissione e il collocamento privato di strumenti di debito commerciale, mini-bond non quotati, ecc.

Solo l'innovazione tecnologica e finanziaria può colmare, con le dovute cautele ma anche con gli opportuni incentivi, il gap esistente rispetto all'attività bancaria tradizionale che appare fin troppo selettiva. In questo ambito il Governo avrebbe uno spazio enorme da coprire, non tanto in termini normativi quanto come controllore e promotore delle migliori iniziative.

Il terzo insieme di interventi per un contro shock economico è rappresentato dalla accelerazione di investimenti pubblici manutentivi e di nuove infrastrutture.

Le opere pubbliche incompiute, registrate dall'omonimo Sistema informatico di monitoraggio, l'Anagrafe regionale istituita presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), sono notoriamente numerosissime: a fine 2018 erano 517²⁴, con oneri di completamento stimati in 745 milioni di euro; per l'Ance, l'Associazione costruttori edili, che le monitora attraverso il sito *sbloccacantieri.it*, le opere bloccate sarebbero 749 per un valore di 62 miliardi di euro²⁵. Scuole, acquedotti, dighe, rac-

²⁴ V. Osservatorio CPI, ALESSANDRO CASCIVILLA, *Investire in opere pubbliche portando a termine quelle incompiute*, 20 aprile 2020, p. 2.

²⁵ Come dichiarato dal presidente dell'Ance, Gabriele Buia, all'assemblea dell'associazione del 30

cordi ferroviari che attendono di essere completati e consegnati alle comunità civili.

Accanto a queste opere vi sarebbero, poi, da valutare gli interventi manutentivi del patrimonio infrastrutturale in essere, resi quanto mai urgenti dai tragici episodi degli ultimi anni culminati nel crollo del Ponte Morandi a Genova.

A questi interventi si potrebbe poi aggiungere una serie di infrastrutture pubbliche da realizzare *ex novo* anche con il concorso di operatori privati, a partire dalle opere di cablaggio in fibra ottica e dallo sviluppo di reti per ogni altra tecnologia finalizzata all'ICT, così essenziale in tempi di pandemia e chiave dell'evoluzione del nostro sistema produttivo verso una vera industria 4.0 e oltre.

C'è solo l'imbarazzo della scelta. Basta determinare l'ammontare di spesa da finanziare con indebitamento (quanti punti percentuali di Pil?) e adottare un regime normativo speciale e semplificato a partire dagli appalti pubblici di opere di questo tipo.

Al di là di ogni facile ironia, interventi del tipo di quelli richiamati sarebbero certamente possibili in tempi brevi e potrebbero con ogni probabilità liberare enormi energie economiche nel nostro Paese, con ampie ricadute occupazionali, senza dover attendere necessariamente le determinazioni del Recovery Fund europeo. Il presupposto necessario perché ciò sia possibile è un cambio di atteggiamento mentale dei poteri pubblici nei confronti degli operatori economici e dei cittadini: occorre un "pregiudizio positivo" che parta dalla volontà di volerne favorire davvero le potenzialità creative, con un cambiamento di approccio che si traduca in tecniche normative e prassi dirette, semplificatorie ed efficaci, partendo da un atteggiamento di fiducia nei confronti delle persone. Si può davvero entrare insieme in una nuova era.

ottobre 2019, v. <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=52132>; per il vicepresidente dell'Ance, Edoardo Bianchi, «ci sono circa 140 miliardi già stanziati», come riporta il Sole 24 Ore, Ance: in Italia 270 opere bloccate, valgono 21 miliardi, di An.Ga., cons. <https://www.ilsole24ore.com/art/ance-italia-270-opere-bloccate-valgono-21-miliardi-AEEjNTOF>, che evidenzia che «su tutto il territorio nazionale ci sono 270 opere pubbliche bloccate, cantieri fermi a vario titolo ma dal valore complessivo di 21 miliardi di euro»; l'Ance «calcola in 330 mila posti di lavoro e in 75 miliardi di euro le ricadute che lo sblocco di queste opere pubbliche avrebbe sull'economia nazionale».