Anno 5, Numero 14
Semestrale

# Synthesis

*nihil difficile volenti*

Sintesi semestrale di politica, economia e cultura
per una società fondata sulla conoscenza

# Piano B

## PER ACCORCIARE LA DISTANZA CON IL PAESE

Europa 2020 | Welfare | Economia & Mercato | Innovazione | Energia

Modernizzare vuol dire saper fornire una nuova prospettiva di sviluppo. Ecco allora che non deve sembrar strano come la costruzione dell'Europa costituisca oltre che una priorità assoluta una condizione imprescindibile per lo svolgimento di qualsivoglia ipotesi di lavoro. Posto che è indispensabile ragionare in termini di riforma strutturale del sistema non si può non considerare la contitolarità dell'Unione europea in ordine alle principali misure ed azioni di carattere strutturale da adottare e da attuare all'interno dell'Italia come degli altri Stati membri. In breve più ci si occuperà di Europa, più ci si occuperà di Italia.

Osservatorio sulle Strategie Europee per la Crescita e l'Occupazione

## appunto


**Appunto**
**Piano B** 4
*di Michele Gerace*


## economia e mercato


**Valutare le infrastrutture** 5
*di Giuseppe Pennini*

**Per un nuovo sistema di governance dell'Unione europea** 7
*di Sandro Gozi*

**Sviluppo e nuova occupazione passano per la piccola e media impresa** 10
*Intervista a Giuseppe Capuano di Francesco Lucà*

**La "svendita" delle imprese italiane: un decalogo per uscire dall'angolo** 13
*di Edoardo Agamennone*

**Alleanza indo – italiana: per lo sviluppo una scelta ormai obbligata** 15
*di Maurizio Miranda*


## finanza pubblica


**Le prospettive di politica tributaria nel quadro del PNR** 18
*di Renato Loiero*

**Proposte in tema di Riforma Fiscale per lo sviluppo delle PMI** 21
*A cura di Francesco Lucà e Luciana Marino per Up Imprese*

**Se a salvare i conti ci pensano le tasse** 23
*di Pierluigi Antonini*

**Fabbisogni e Costi Standard in sanità: rottura con il passato** 25
*di Valeria Marrocco*



**Sede legale e Redazione:**
Via Emilio Albertario, 56 - Roma
Registrazione tribunale di Roma
n° 479/2007 del 19/10/2007
Testata iscritta al Roc Lazio n. roc. 19567/2010
tel. 06.6633702 - fax. 06. 66018663

**Stampa:**
Rubbettino - Industrie Grafiche ed Editoriali
Viale Rosario Rubbettino, 8
88049 Soveria Mannelli (CZ)

## innovazione & ricerca

**Banda larga per rilanciare l'economia**
*di Roberto Rao* 30

**Banda larga, da chimera a motore di sviluppo**
*di Rodolfo de Laurentiis* 32

**Innovare energeticamente**
*di Luciano Caglioti* 34

## welfare

**Politiche per l'occupazione: una prospettiva europea**
*di Paolo Pasimeni* 36

**Per la riforma del diritto del lavoro**
*di Pietro Ichino* 40

**Piani, programmi, normative e prospettive per il mercato del lavoro italiano**
*di Emanuele Rigantè* 41

## istituzioni

**Tempo di austerity. Il costo dei diritti e l'auspicata rimessa in vigore di alcune virtù civiche**
*di Valentina Giammaria* 43

**Cultura e turismo, deleghe inscindibili**
*di Fabio Severino* 46

## note a margine

**Pubbliche disfunzioni**
*di Pietro Maria Paolucci* 48

**Proposte sul tavolo** 50


# Synthesis


Curatore
**Michele Gerace**
Direttore Responsabile
**Riccardo Fabbro**
Coordinatore del progetto editoriale
**Luca Pasquali**
Progetto grafico
**Eclectica Communication**



**O.S.E.C.O.**
Osservatorio sulle Strategie Europee per la Crescita e l'Occupazione

*Presidente*
**Michele Gerace**
*Direttore*
**Pietro Maria Paolucci**
*Condirettore*
**Fabio Pecorari**
*Presidente del comitato scentifico*
**Giuseppe Pennisi**
*Coordinatore del comitato scientifico*
**Renato Loiero**
*Resp. Dip. Istituzioni*
**Alessandro Sterpa**
*Resp. Dip. Economico*
**Francesco Lucà**
*Resp. Dip Economia pubblica e politiche fiscali*
**Luciana Marino**
*Resp. Dip. Welfare*
**Fabio Pecorari**
*Resp. Ambeinte & Enrgia*
**Antimo Sambucci**
*Resp. Dip. Cultura & Turismo*
**Fabio Severino**
*Capo Ufficio Stampa*
**Luca Mencacci**
*Ufficio Stampa*
**Fabio Germani**
**Rafaella Neri**

# appunto

## Piano B

*di Michele Gerace*

www.michelegerace.it

3 min.

L'*arte di galleggiare: come è stato imposto il passato al presente*. Siamo stati portati al limite della sostenibilità e della sopportazione trascinati in un inganno politico e sociale reso perfetto da chi, artefice di una democrazia celebrata fin troppo verbosamente e tradita dall'evidenza dei fatti ha finito per cadere vittima del proprio stesso inganno quando è stato costretto ad ammettere il proprio fallimento. Governo e buona parte dell'opposizione, con le eccezioni che pur ci sono, hanno mostrato i limiti di una classe politica che ha fatto harakiri. La stessa che, salvo rare eccezioni, fino ad oggi ha avuto i mezzi per essere utile al Paese ed invece ha pensato al proprio comodo. Che ogni qual volta ha tentato di dare una spiegazione ha semplicemente articolato suoni senza forma con una prepotenza pari solo all'inadeguatezza di chi, trovato riparo nella superstizione della crisi, è riuscito a trasformare cittadini ed imprese in pigmei senza tutele né diritti. L'aumento della povertà (più di 22 milioni il numero degli italiani a rischio povertà) e con essa degli indici di esclusione sociale, gli alti tassi di disoccupazione, la compressione dei consumi, la stretta al credito, l'assenza di futuro nelle nuove generazioni, sono tutti sintomi di un ritardo che ha preceduto di gran lunga i giorni della crisi e che continua a bloccare lo sviluppo di un Paese costretto ancora ai margini della modernità.

*Freno, frizione e niente gas.* Il mantra del rigore dei conti pubblici ha portato il precedente governo a riporre una fede incrollabile nel pareggio di bilancio. In una determinazione contabile cui non è seguito un piano strutturato e credibile per la crescita e che ha chiuso ogni spazio a qualsivoglia idea di futuro.

*Piano B: primi passi per accorciare la distanza con il Paese.* Se fino ad oggi crescita e creazione di nuovi posti di lavoro sono rimasti fuori dall'agenda di governo, oggi serve un piano B. Per tornare a crescere e rafforzare dimensione sociale e fiducia dei cittadini all'interno di una economia di mercato sociale e competitiva è necessario definire una strategia integrata coerente con la Comunicazione Europa 2020 e i relativi aggiornamenti.

A tal fine, attraverso la creazione di tavoli di lavoro tematici l'Osservatorio ha definito, all'interno della più generale revisione del sistema di *governance* comunitario, strumenti di immediata applicazione tesi a favorire la risoluzione della nostra intollerabile amnesia infrastrutturale, tecnologica, industriale e micro-medio imprenditoriale per chiamare il Paese definitivamente fuori dalla crisi e per riprendere un sentiero di crescita ed occupazione.

Per ripartire, tenendo presenti le esigenze del Paese e più in generale del mondo che verrà, occorre fissare una agenda fatta di pochi ma improcrastinabili punti, dal rafforzamento della competitività, al miglioramento dei servizi e delle prestazioni sociali, passando per la riorganizzazione delle professioni e della formazione in favore di una società più aperta. È necessario individuare e strutturare i presupposti di sistema maggiormente opportuni in grado di valorizzare quella parte d'Italia estremamente dinamica che da nord a sud ben riuscirebbe a trainare la crescita creando valore, nuovi posti di lavoro, attraendo investimenti esteri, nonché guidando processi di sviluppo tecnologico che, peraltro, consentirebbero al Paese di non essere secondo a nessuno quanto a creatività ed innovazione.

L'Osservatorio è intervenuto – unitamente all'Intergruppo Parlamentare sulle Strategie Europee per la Crescita, l'Occupazione, la Democrazia economica e la Sostenibilità finanziaria – con proposte concrete e di pronta attuazione in tema di rilancio della crescita del Paese e di creazione di nuova occupazione (http://www.osecoweb.org/papers/Paper_11.pdf), ed ha lavorato alla redazione di 8 paper tematici (vedi all'interno di questo numero *Proposte sul tavolo*) di dettaglio rispetto alla più generale 'Proposta di risoluzione sulla bozza di PNR (Piano nazionale delle riforme), in rapporto ad Europa 2020' e, di conseguenza, sull'evoluzione del vigente PNR.

# Valutare le infrastrutture

*di Giuseppe Pennisi*

5 min.

Quale che sarà le scenario futuro europeo ed italiano per la progettazione ed il finanziamento delle infrastrutture nei prossimi anni, appare necessario riesaminare i parametri di valutazione per le singole operazioni ed i criteri per selezione, a fonte di inevitabili vincoli di bilancio, quelli che meglio contribuiscono agli obiettivi della società. Credo sia utile iniziare ad accennare a quella che potrebbe diventare una nuova linea di ricerca In sintesi, la caratteristiche del "dopo crisi" paiono essere due:

• La prima a carattere più generale interessa il mondo intero e riguarda come andare "oltre il Pil" come misura di benessere nazionale. Il Pil come misura di benessere nazionale è alla base di gran parte della manualistica sulla valutazione e selezione delle infrastrutture.

• La seconda , a carattere principalmente europeo, riguarda come andare da un modello di sviluppo che dalla fine della seconda guerra mondiale ha fatto perno sulla crescita trainata dall'export (e, quindi, ha ipotizzato crescenti disavanzi dei conti con l'estero Usa e saldi attivi invece in quelli dell'Europa con il resto del mondo) ad un modello di crescita basato invece sulla soddisfazione di bisogni collettivi interni all'Europa (infrastrutture, ambiente, capitale umano, salute, cultura, tutela del patrimonio di beni culturali e del paesaggio) e del miglioramento sostenibile, quindi, della qualità della vita.

Un'ampia rassegna dei tentativi per andare "oltre il Pil" è stata pubblicata da Marc Fleurbeay delle Università di Parigi "Descartes" e di Lovanio. Sul tema, sono in corso numerosi studi internazionali; in Italia ha cominciato ad operare una Commissione CNEL-ISTAT. Al momento , a mio avviso, il lavoro di Fleurbeay rappresenta, a mio avviso, il meglio di quanto disponibile in un mercato spesso caratterizzato da saggistica approssimativa. Una sintesi efficace del secondo punto è nel breve ma eloquente saggio di Paolo Guerrieri e Pier Carlo Padoan. I due lavori sembrano distanti sia in termini di approccio (una rigorosa rassegna della letteratura, oltre 400 titoli, il primo; un pamphlet volutamente divulgativo per smuovere i *decision maker* il secondo) sia in termini di conclusioni ( problematico il primo sulle caratteristiche delle "serie alternative al Pil che sarebbero alle porte; più definitivo nelle sue conclusioni il secondo).

Hanno, soprattutto, un messo in comune che riguarda sia i Governi sia le imprese: nel "dopo crisi": in linea con un affinamento della definizione e del mondo di computare il Pil che tenga conto di tre scuole di pensiero (l'economia del benessere, l'economia delle libertà, ed il perfezionismo contabile) , l'accento è delle politiche pubbliche e delle operazioni delle "intraprese private" dovrà essere sul medio e sul lungo periodo e non più sul breve periodo (che pare avere caratterizzato gli ultimi lustri).

Ciò ha una conseguenza implicita per di cui non credo ci sia ancora piena consapevolezza tra gli operatori: come valutare politiche , strategie ed investimenti a lungo termine, specialmente quelli caratterizzati da un lungo periodo di gestazione prima di fornire flussi di ricavi all'impresa e/o di benefici alla collettività.

Emergono questi spunti di riflessione:

1. Le politiche e gli investimenti aziendali (anche per le infrastrutture) devono remunerare gli investitori ad un tasso che non sia inferiore al costo opportunità del capitale. Quali misure adottare quando una politica od investimento abbia un valore economico per la collettività nel lungo periodo ( una gamma di investimenti che va dalla tutela del patrimonio artistico e paesaggistico alla televisione digitale terrestre) ma che potrebbe avere risultati insoddisfacenti nel breve periodo. In passato, il divario veniva colmato da varie forme e guise di aiuto di Stato – oggi non più contemplabile a ragione non solo

della normativa UE ma anche dei vincoli di bilancio. Occorre, quindi, pensare di colmare il divario con la regolazione ; nazionale od europea? I grandi investimenti europei – ad esempio le reti trans europee – non dovrebbero essere il grimaldello per una regolazione europea? Specialmente una "regolazione" che dia certezze di stabilità e di non essere frequentemente mutata sotto la spinta d'interessi particolaristici pure di breve periodo.

2. Le politiche e gli investimenti pubblici (a supporto del miglioramento della qualità della vita) avranno effetti anche sulle generazioni future , che in molti casi ne saranno le principali beneficiarie. Ciò solleva due ordini di interrogativi. In primo luogo, secondo Ocse e Banca mondiale, il tasso di attualizzazione utilizzato per valutare l'investimento pubblico in molti Paesi UE (a lungo la Francia è stata un'eccezione) e dalla Commissione Europea riflette il vincoli di bilancio pubblico e misura il declino del valore sociale delle risorse pubbliche liberamente utilizzabili. Non è il caso di seguire invece la più antica proposta di Dasgupta-Sen-Marglin di scegliere un tasso di attualizzazione che rispecchi il tasso d'interesse sui consumi. Secondo stime disponibili (anche da me effettuate) il primo approccio comporta un tasso di attualizzazione sull'8%, il secondo sul 2,5%; il primo non "cattura" quindi costi e benefici alla collettività nel lungo periodo. Né l'uno né l'altro, poi, "catturano" costi e benefici alle generazioni future : due scuole si confrontano su "come farlo", ambedue sono cariche d'implicazioni di politica pubblica. Non è il caso di promuovere un'intesa a livello europeo?

3. Le metodologie di analisi delle politiche e degli investimenti , anche privati, hanno posto l'accento sin dagli Anni Settanta su come coniugare efficienza (intensa nel senso di redditività) con efficacia (intensa nel senso di distribuzione del reddito e, in un secondo tempo, delle opportunità). In materia si sono sviluppati metodi, tecniche e procedure basate sulle "ponderazioni variabili" dei costi e dei benefici a seconda dei livelli di reddito o di consumo delle varie categorie di soggetti coinvolti nell'"intrapresa". Nel Ventunesimo secolo, ed in Paese avanzati ad economia di mercato, l'enfasi si deve spostare a come coniugare il breve e medio con il lungo termine. Dato che previsioni e scenari (specialmente se contro fattuali) a lungo termine, sono ardui da costruire con un grado realistico di accuratezza, non è il caso di spostare l'accento, nella CSR, dall'analisi del rischio all'analisi dell'incertezza?

4. E' invalsa la prassi, promossa di numerose società di studi e consulenza, di quantizzare i benefici degli interventi per beni intangibili (ad esempio gli investimenti in beni culturali ed infrastrutture ad esse attieni) in base alle stime del turismo culturale da essi attivati. Tale metodo non solamente non tiene adeguatamente conto dei costi sociali spesso associati al turismo ma non ha più legittimità accademico-professionale. Non è il caso di promuovere tecniche di "valutazioni contingenti" ormai ampiamente in uso anche in Italia in numerosi settori afferenti al capitale umano ed all'intangibile?

> *"Lo scenario futuro europeo ed italiano per la progettazione ed il finanziamento delle infrastrutture sarà, nel dopo crisi, in linea con l'affinamento della definizione e del modo di computare il PIL e con l'accento di politiche pubbliche sul medio e lungo periodo"*

# Per un nuovo sistema di governance dell'Unione europea

*di Sandro Gozi*

8 min.

L'acuirsi della crisi economia e finanziaria ha reso evidente la mancanza di una reale strategia europea per la crescita e l'occupazione, dotata di un preciso piano di interventi coordinati e finanziati direttamente dall'Unione.

A fronte di dinamiche economiche globali, che rendono inadeguata l'azione dei singoli Stati membri – persino della Germania - l'Unione non è riuscita sinora ad apprestare un sostegno credibile al rilancio dell'economia europea.

Peraltro, il nuovo sistema di *governance* europeo, pur presentando soprattutto dopo le modifiche ottenute dal Parlamento europeo, diversi pregi, produce il risultato di accrescere il disallineamento tra le regole sempre più rigorose del Patto di stabilità e crescita e il coordinamento debole delle politiche economiche e dell'occupazione.


*chi è*

Capogruppo PD Commissione per le Politiche dell'Unione europea – Camera dei Deputati e Presidente dell'Associazione Italia India


Gli strumenti per l'attuazione della Strategia Europa 2020 nell'ambito del nuovo sistema di *governance* economica si sono infatti rivelati deboli, in quanto privi di carattere vincolante e di un sistema di incentivi e sanzioni.

Si profila il rischio di un nuovo fallimento dopo quello della Strategia 2020.

Anche iniziative come il Patto euro plus, peraltro privo di forza vincolante e stipulato fuori dal quadro istituzionale, presentano limiti evidenti. Pur prospettando impegni precisi in merito alle politiche per l'occupazione, la crescita e la competitività e a coordinamento dei sistemi fiscali,manca nel Patto qualsiasi misura di stimolo alla ripresa economica.

Altri interventi settoriali, come i *project bonds*, certamente positivi e con forti potenzialità, appaiono insufficienti rispetto al bisogno di investimenti per l'ammodernamento del sistema economico europeo a fronte delle dinamiche competitive globali.

Anche le proposte della Commissione per il quadro finanziario 2014-2020 recano risorse ed obiettivi modestissimi per il sostegno alla crescita, affidandosi sostanzialmente al ricorso a strumenti finanziari innovativi per promuovere ulteriori investimenti pubblici e privati. Si tratta di una strategia la cui efficacia – soprattutto nell'attuale congiuntura – è tutta da dimostrare.

Eppure le Istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero aver chiaro un dato di fondo: se il rispetto dei parametri del nuovo Patto di stabilità e crescita è - come quasi tutti riconoscono - il presupposto irrinunciabile per recuperare la fiducia dei mercati e assicurare a medio e lungo termine la capacità di manovra del bilancio statale e l'ammodernamento dei nostri Paesi, non può che essere l'Unione a destinare direttamente o indirettamente risorse significative per interventi mirati per rilanciare l'economia europea nel suo complesso.

Le stesse raccomandazioni della Commissione e del Consiglio sui programmi nazionali di riforma, adottate in esito del primo semestre europeo, sembrano prendere atto di questa situazione in quanto ribadiscono la difficoltà degli Stati membri - e dell'Italia in particolare – ad adottare azioni efficaci per il recupero di competitività e il rilancio di sviluppo ed occupazione, a fronte di uno sforzo considerevole per il risanamento delle finanze pubbliche.

Il rimedio non può tuttavia consistere, come raccomandato da Commissione e Consiglio, soltanto nelle pur irrinunciabili e non più rinviabili riforme strutturali del mercato del lavoro, dell'istruzione, delle pensioni, della

> *Occorre istituire un Ministro europeo dell'economia che sia membro della Commissione e Presidente del Consiglio ECOFIN, con poteri di rappresentanza esterna dell'UE nelle sedi finanziari internazionali*

composizione della spesa pubblica, dei servizi e delle professioni.
Occorre una scossa immediata all'economia europea, attraverso misure di stimolo che abbiano effetto già a breve termine.
E ciò rende irrinunciabile una specifica ed organica iniziativa europea per la crescita, secondo le procedure decisionali previste dai Trattati o apportando, ove necessarie, modifiche organiche alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE in materia di Unione economica e monetaria.
Un primo passo nella prospettiva di un contestuale rafforzamento della stabilità dell'area euro e del sostegno alla crescita e all'occupazione, sembra costituito dalle proposte recentemente avanzate per l'istituzione di Fondo finanziario europeo, con capitale conferito dagli Stati dell'area Euro in proporzione alle loro quote nel capitale della BCE e costituito prevalentemente dalle riserve auree del Sistema europeo di banche centrali, che emetta obbligazioni (*EuroUnionbond*) destinate sia a rilevare una quota significativa dei titoli di Stato dei Paesi dell'Eurozona sia a finanziare grandi investimenti europei in settori chiave, quali l'energia, le telecomunicazioni, i trasporti, la ricerca e lo sviluppo.
Questa proposta, avanzata da ultimo dal Prof. Prodi e dal Prof. Quadro Curzio, riprende ed amplia i contenuti dell'iniziativa già assunta dal Ministro Tremonti e dal Presidente dell'Eurogruppo Juncker nel dicembre 2010, ai fini della costituzione di un'agenzia europea per il debito, ed appare pertanto suscettibile di un ampio sostegno a livello europeo.
La proposta avrebbe il merito di superare le obiezioni formulate da molti Stati membri all'aumento delle dimensioni del bilancio europeo, non comportando in alcun modo un aumento del contributo nazionale alla spesa pubblica dell'Unione.
Meritevoli di approfondimento sono anche le proposte avanzate da autorevoli esponenti politici e accademici – e da ultimo da Guy Verofstadt – di istituire un Fondo Monetario europeo, dotato di stanziamenti adeguati a garantire la stabilità dell'area euro e che possa erogare prestiti e garanzia secondo decisioni adottate a maggioranza, evitando poteri di veto o ricatto di singoli Stati e dei rispettivi parlamenti e opinioni pubbliche.
Occorre pertanto che la Commissione europea, che ha

preannunciato l'avvio di un apposito studio su queste proposte, presenti in tempi rapidi e, in ogni caso entro il Consiglio europeo di dicembre 2011, proposte operative volte a dare concretamente seguito all'iniziativa.
A medio e lungo termine è tuttavia evidente che solo la creazione di un vero "governo economico" dell'Eurozona, ponendo termine all'irrazionale disallineamento tra politica monteria federale e coordinamento debole delle politiche economiche, potrà assicurare un reale salto di qualità nella costruzione dell'Unione economica e monetaria e nel processo di integrazione.
Ciò presuppone anzitutto l'introduzione di appropriate modifiche ai Trattati volte ad attribuire al Consiglio e all'Eurogruppo, su proposta della Commissione ed in codecisione con il Parlamento europeo, poteri vincolanti in merito alle grandi scelte di politica economica e dell'occupazione, con la contestuale previsione di meccanismi sanzionatori analoghi a quelli del Patto di stabilità e crescita.
Va poi istituito un "Ministro europeo dell'economia", che sia al tempo stesso membro della Commissione e Presidente del Consiglio ECOFIN, con poteri di rappresentanza esterna dell'UE nelle sedi finanziari internazionali.
In questa direzione si muovono molte delle proposte avanzate dall'ex primo ministro belga Guy Verofstadt, in una lettera indirizzata al Presidente Barroso in – significativa – concomitanza con il deludente discorso sullo stato dell'Unione. Le proposte di Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, su cui sta lavorando il Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy sembrano invece privilegiare la via intergovernativa e sollevano numerose perplessità.
Noi dobbiamo invece sostenere il metodo comunitario di fronte alla deriva intergovernativa che si profila all'orizzonte. Vanno difesi i poteri e le prerogative del Parlamento europeo e dobbiamo sottolineare che non è negoziabile un sistema che garantisce legittimità e responsabilità del governo economico europeo nei confronti dei cittadini europei. Dobbiamo vigilare affinché eventuali revisioni del quadro istituzionale all'interno del Trattato di Lisbona e nella zona euro rispettino il metodo basato sulla democrazia rappresentativa (partecipazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali nel processo di revisione), introdotto con la dichiarazione di Laeken, e sulla democrazia partecipativa (dialogo con società civile e partners sociali). Dobbiamo inoltre porre la questione del carattere democratico e dell'efficacia delle regole introdotte o confermate dal Trattato di Lisbona e lanciare un appello al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali affinché si avvii con urgenza una riflessione sul futuro dell'Europa e sulla prospettiva degli Stati Uniti d'Europa.
Occorre dunque prendere atto della necessità di convocare quanto prima, secondo la procedura di revisione dei Trattati, una Convenzione incaricata di elaborare un progetto di riforma delle regole in materia di unione economica e monetaria che andrebbe poi rapidamente approvato da una apposita conferenza intergovernativa.
Il nostro Paese – come richiesto dalla Camera in una risoluzione approvata all'unanimità lo scorso 7 settembre - dovrebbe adoperarsi, attraverso gli opportuni contatti multilaterali e bilaterali, per avviare questo processo di riforma e superare le forti perplessità manifestate dalla Germania e da altri Stati membri nonché da alcuni autorevoli esponenti delle Istituzioni europee.
E' auspicabile che in questo caso le logiche di politica interna di singoli Paesi non precludano un intervento della cui necessità anche i mercati sembrano aver assunto consapevolezza.

# Sviluppo e nuova occupazione passano per la piccola e media impresa

*Intervista a Giuseppe Capuano di Francesco Lucà*

11 min.

**In veste di economista - dirigente della Direzione Generale PMI e Enti Cooperativi, diretta dal Prof. Gianluca Esposito, del Ministero dello Sviluppo Economico - lei possiede l'onore e l'onere di coordinare il lavoro tecnico del Tavolo Permanente sulle PMI, presieduto dal dott. Giuseppe Tripoli (Mr. PMI) in seno al Ministero dello Sviluppo Economico, che ingloba tutte le rappresentanze di categoria. A più di un anno dalla sua istituzione, e con un'evidente crisi economica in atto, pensa che si siano raggiunti gli obiettivi prefissati, o meglio le soluzioni proposte e le poche risorse a disposizione possono costituire un efficace contributo a situazioni di crisi industriale come questa?**

Il Tavolo Permanente PMI è prima di tutto un luogo di discussione, confronto,di sintesi dei fabbisogni delle pmi. Tuttavia, il Tavolo non è solo associazionismo o rappresentanza di imprese, ma un'entità ben più allargata. Infatti il Tavolo è stato allargato agli EELL (enti locali), alle camere di commercio, ai professionisti, proprio per creare un punto neutrale di dialogo ed analisi al fine di creare proposte. A mio avviso con la crisi, indubbiamente la peggiore del 1929, solo uniti, solo facendo rete, si possono presentare soluzioni a 360° . Solo agendo in rete, imprese, associazionismo, Istituzioni, mondo delle Università, si possono presentare proposte valide per aiutare l'economia e le PMI a creare sviluppo. Sviluppo inteso in modo diverso dalla crescita. La crescita è un concetto quantitativo, lo sviluppo è qualitativo, relazionale, che indica benessere. Per creare sviluppo è necessario crescere, dunque incrementare e redistribuire il PIL, creare servizi. Di conseguenza, possiamo avere crescita senza sviluppo, ma non possiamo avere sviluppo senza crescita. Noi vogliamo crescita propedeutica allo sviluppo, per avere benessere ed equità per imprese e cittadini.

**Tra le prerogative del Tavolo Permanente PMI, la più importante è quella di promuovere iniziative da adottare con una successiva Legge Annuale sulle PMI. Lei pensa che le misure già previste dalla Direttiva del PCM in attuazione dello SBA, vedi contratto di rete, Istituzionalizzazione del Venture Capital, etc., in questo momento possano essere soluzioni davvero utili ed efficaci per uno sviluppo competitivo?**

Assolutamente si. È chiaro che questi strumenti costituiscono solo una parte della soluzione. L'Italia ha un problema strutturale nell'imprenditoria, ossia la piccola dimensione. Ma la dimensione è un problema solo se la si vede come un fattore quantitativo statistico, quindi sono piccolo se ho meno di 50 addetti. Ci sono molte piccole imprese, definite di "M*iddle class",* dove il 70% del fatturato deriva dalle esportazioni e sono cresciute non tanto in termini dimensionali, quanto in termini di governance ed organizzazione interna. Le Camere di Commercio ci comunicano continuamente sull'evoluzione delle imprese anche in termini di forma giuridica: negli ultimi anni crescono le società di persone e di capitale e si riducono le ditte individuali. Dunque queste imprese sono comunque cresciute qualitativamente e dal punto di vista relazionale e si caratterizzano in quanto predispongono e sfruttano brevetti, innovano continuamente, fanno ricerca e soprattutto fanno rete. Sta qui l'importanza della rete, nel permettere di superare il problema dimensionale con un approccio qualitativo e relazionale. Quindi ben vengano strumenti come il Contratto di Rete, che ov-

**chi è**
Economista e dirigente della Direzione Generale PMI e Enti Cooperativi del Ministero dello Sviluppo Economico

viamente non è l'unico strumento aggregativo, ma di certo è quello più efficace e snello in questo momento. E si badi bene, è vero che il Contratto di Rete prevede un'agevolazione fiscale, ma questa deve costituire solo una mera premialità, e non l'obiettivo principale in funzione del quale aggregarsi in rete, altrimenti si sminuirebbe lo strumento.

**Perché, vista la buona esperienza italiana del Tavolo Permanente PMI, non farsi promotori di una simile iniziativa anche a livello europeo, in una logica di integrazione e concertazione con gli altri Paesi, a maggior ragione dato che le PMI, seppur in misura minore rispetto all'Italia, sono fenomeni industriali presenti anche negli altri Stati? Il punto è che l'Europa ha profondo bisogno di una politica economica ed industriale comune, vero?**
Non solo è un'iniziativa possibile, ma è assolutamente necessario portarla avanti. L'Europa è un'economia in stagnazione, poco dinamica, non solo rispetto alle economie emergenti, ma anche rispetto ad altri Paesi come gli Stati Uniti e il Giappone. L'Europa dunque ha assolutamente bisogno di una politica economica e fiscale comune e in questo contesto tutte le imprese si devono sentire europee. Solo cosi si possono aggredire in modo più efficace i mercati a livello globale. Noi come Ministero abbiamo già proposto di discutere di Contratto di Rete Europeo, ad esempio, per favorire la costituzione di reti e network tra imprese italiane e tedesche o francesi: potrebbe essere un'ottima soluzione per aggredire meglio i mercati più promettenti come il Sud Est Asiatico o l'America Latina ed il Medio Oriente.

**Voglio soffermarmi su un punto da lei sottolineato ed a mio avviso importante, quello che concerne il bisogno di una politica fiscale europea comune tra gli stati membri. Il nostro purtroppo è un Paese con la pressione fiscale media tra le più alte in Europa. In un momento in cui le ultime manovre finanziarie del Governo hanno avuto ben poca attenzione alle problematiche fiscali per le imprese, Lei pensa davvero che siamo pronti per farci promotori rispetto all'adozione di una politica fiscale comune europea?**
Sicuramente una politica fiscale comune non può che essere un obiettivo di medio-lungo periodo. C'e di sicuro una necessità forte di una politica fiscale comune, ma soprattutto si deve prima uniformare la tassazione media in tutti i paesi, in modo tale da garantire pari competitività a tutti gli stati membri. E' un obiettivo tuttavia molto difficile ma non impossibile, soprattutto perché i sistemi economici degli stati membri sono in qualche caso diversi tra loro. Di certo anche il nostro elevato debito pubblico costituisce un freno enorme allo sviluppo. Fondamentale, dunque, per poter pensare di avere una politica di riduzione fiscale nel medio lungo periodo, è una politica di contenimento del debito pubblico fin da subito. E' evidente che allo stato attuale queste condizioni non ci sono, per cui bisogna pensare ad un programma per i prossimi 5/10 anni per armonizzare le politiche pubbliche degli stati membri. Non possiamo essere competitivi nel mondo senza avere una politica economica e fiscale europea, anche se abbiamo una moneta unica. Il processo deve essere completato e in fretta. D'altronde, l'errore commesso è stato nel pensare di fare prima la moneta unica e poi eventualmente dotarsi di una politica economica comune. Dunque, il vero obiettivo è promuovere un processo di avvicinamento alla politica fiscale comune che passa da una armonizzazione delle politiche pubbliche degli stati membri. Solo cosi sarà possibile uniformare, ad esempio, le tante aliquote IVA oppure potrà essere possibile pensare ad un Bilancio Europeo degli Stati, che ad oggi non esiste.

> *"Creare pari opportunità a tutte le imprese, abolendo le barriere all'entrata che costituiscono un pregiudizio all'inizio di una attività e che favoriscono solo piccole lobbies"*

**Continuo a battere sulla riforma fiscale, forse la madre di tutti gli interventi che le imprese si aspettano. Il momento politico attuale del nostro Paese di indica che tale riforma dovrà essere emanata entro settembre 2012. Come pensa che arriveremo a quell'appuntamento? Ci sarà spazio a suo avviso in questa riforma per disposizioni che in qualche modo possano facilitare ancor di più le situazioni in cui le nostre imprese sono più forti, come le esportazioni ed in generale i rapporti commerciali internazionali con l'Estero? Noi stessi stiamo portando avanti alcune proposte, come la vede la proposta di ridurre l'IRES per le imprese italiane che realizzano gran parte del loro fatturato all'estero?**

Senza entrare nel merito tecnico della proposta che sicuramente può essere interessante, sicuramente l'export è tra i fiori all'occhiello del nostro sistema produttivo ed industriale. Basti pensare che, tirando fuori qualche numero, per ogni 100 euro che noi produciamo il 25 % proviene dalle esportazioni. Quello sull'export è l'unico indicatore positivo in questo momento. Per ogni euro che portiamo all'estero ne rientrano 3. Incentivare l'internazionalizzazione è dunque fondamentale. E' chiaro che le imprese vanno anche aiutate, ma bisogna partire soprattutto da condizioni di contesto, come accade per il contratto di rete. Dobbiamo creare innanzitutto le condizioni per supportare le imprese che vanno all'estero, non solo ragionando sulla leva fiscale, anche se importante. Ma rimanendo in ottica fiscale, anche un'agevolazione sugli utili reinvestiti nell'internazionalizzazione, ad esempio, potrebbe essere una buona iniziativa.

**In definitiva, a suo avviso, quali sono i bisogni più urgenti e le leve immediatamente attuabili per stimolare lo sviluppo delle piccole e medie imprese?**

Semplificazione, innanzitutto, soprattutto per risolvere le complicazioni di tipo burocratico, non solo amministrativa, ma anche organizzativa. La Scia, la Comunicazione unica, ad esempio, sono tutti strumenti orientati ad agevolare questo processo.

Liberalizzazioni: dobbiamo creare pari opportunità a tutte le imprese, abolendo le barriere all'entrata che costituiscono un pregiudizio all'inizio di una attività e che favoriscono solo piccole lobbies.

Terzo elemento, le privatizzazioni, con un occhio alla finanza pubblica. Vendere parte del patrimonio pubblico è una leva fondamentale per liberare risorse ed abbattere il debito pubblico e pensare allo sviluppo delle imprese.

**Ultima domanda, sul sistema finanziario. Le banche subiscono l'aumento del rischio paese italiano e lo traducono in aumento del rischio e dei tassi d'interesse. Questa può essere considerata una mazzata finale per le imprese in termini di stretta al credito. In sede di Tavolo Permanente PMI sono previste soluzioni al problema di liquidità?**

Il ruolo delle banche è fondamentale e sicuramente la stretta sul credito è un problema per le nostre imprese, soprattutto nel Mezzogiorno. Il MISE sta portando avanti contatti e discussioni continue soprattutto con l'ABI per dare soluzioni al fenomeno del "razionamento" del credito soprattutto delle piccole imprese. Tuttavia, strumenti come il Fondo Centrale di Garanzia Pubblico o i Fondi di Venture Capital sono strumenti di finanza complementare rispetto ai canali tradizionali di elevato interesse e che stiamo promuovendo con forza.

# La "svendita" delle imprese italiane: un decalogo per uscire dall'angolo

*di Edoardo Agamennone*

4 min.

Uno degli innumerevoli sconfortanti risvolti della deriva politica, economica e sociale italiana che viene ampiamente sottovalutato e' il processo di svendita al quale le aziende italiane sono, volontariamente o involontariamente, sottoposte. Il tanto auspicato percorso di internazionalizzazione delle imprese italiane sembra da tempo essere in una fase di stallo iniziata con un brusco rallentamento dell'espansione delle attivita' all'estero e regredita poi in un costante e logorante assalto da parte di imprese straniere.

Se inizialmente il fenomeno era limitato a casi sporadici, restando in una dimensione assolutamente fisiologica, nel corso degli scorsi anni si e' allargato a dismisura ed i casi di imprese italiane a "cadere in mani straniere" hanno riguardato pressoche' tutti i settori produttivi (banche, logistica, trasporti, energia, moda), assumendo una portata decisamente patologica. Dietro i casi eclatanti di grandi gruppi italiani, quali BNL o Parmalat, vi e' un' infintita' di aziende medie piccole, in diversi casi vere rappresentanti la vera eccellenza "Made in Italy", acquisite da gruppi stranieri.

In assenza di rilevazioni statistiche accurate, e' solamente possibile affidarsi ad impressioni e quando le impressioni sono ampiamente condivise da imprenditori, consulenti e rappresentanti di istituzioni, si avvicinano a certezze: un numero crescente di imprese italiane vedono nell'acquisizione da parte di imprese estere l'unica alternativa alla chiusura delle proprie attivita'. Personalmente, negli scorsi mesi ho assistito a diversi incontri o eventi di "promozione delle opportunita' di investimento in Italia" tenutisi in Asia e l'impressione che ho spesso avuto e' di qualcosa piu' simile ai saldi per fine attivita' che ad incontri alla pari tra imprenditori interessati a sviluppare i rispettivi *business*.

Ad arrivare alla situazione attuale ha contribuito una lunga serie di fattori, politici prima di tutto, ma anche economici, finanziari e sociali. Lungi dal voler fare esegesi di questi problemi, sarebbe pero' necessario, ora piu' che mai, che la politica si interessasse ad intervenire sul punto, con un rapido ed efficace cambio di rotta.

A tale fine, si riporta di seguito un decalogo di misure che potrebbero essere adottate:

(1) Definizione di un numero limitato di settori industriali chiave sui quali concentrare investimenti e risorse;

(2) Incentivazione di aggregazioni societarie e forme di cooperazione rafforzata tra imprese italiane (decretando la fine della fallimentare idea di "piccolo e' bello");

(3) Individuazione di distretti industriali sul territorio nazionale ed adozione di norme e politiche *ad hoc* volte alla valorizzazione e sviluppo degli stessi;

(4) Riorganizzazione e coordinamento delle istituzioni italiane preposte ad assistere le imprese che intendono internazionalizzare le proprie attivita';

(5) Adozione di norme che, nel rispetto dei vincoli comunitari ed internazionali, consentano di proteggere *asset* industrialmente strategici da acquisizioni straniere che non garantiscano la loro preservazione;

(6) Definizione di politiche fiscali che incentivino politiche aziendali virtuose quali l'internazionalizzazione o l'investimento in ricerca e sviluppo;

(7) Creazione di politiche creditizie che supportino (realmente) le piccole e medie imprese;

(8) Potenziamento dei programmi universitari e di formazione professionale funzionali allo sviluppo delle attivita' estere delle imprese italiane;

(9) Prioritizzazione del rispetto dei diritti di proprieta' intellettuale, tanto a livello nazionale quanto, attraverso pressioni di natura diplomatica,

> *Bisogna far uscire le imprese italiane dell'angolo del ring e permettergli di competere alla pari con i competitors internazionali*

internazionale;
(10) Concentramento/diversione di fondi pubblici (nazionali e comunitari) sulle attivita' di cui sopra.
La realizzazione di tutte le attivita' sopra descritte appare, almeno al momento, pura utopia.
L'implementazione anche solo di parte di esse, tuttavia, potrebbe contribuire ad invertire il trend attualmente in corso, facendo uscire le imprese italiane dall'angolo del ring e permettendo loro di competere ad armi pari con i competitor internazionali, esprimendo a pieno (o quantomento maggiormente) il proprio potenziale.

**Edoardo Agamennone (1982), Avvocato, lavora come Foreign Counsel presso la sede di Shanghai di King & Wood PRC Lawyers, occupandosi di assistere imprese cinesi in progetti di investimento all'estero ed imprese europee che investono in Cina. E' inoltre dottorando in finanza presso la School of Oriental and African Studies della University of London, dove concentra le proprie ricerche e pubblicazioni sul sistema finanziario cinese e il finanziamento degli investimenti cinesi all'estero.**

# Alleanza Indo – Italiana: per lo sviluppo una scelta ormai obbligata

*di Maurizio Miranda*

7 min.

È possibile ipotizzare un'alleanza indo-italiana per lo sviluppo dell'occupazione? A prima vista la domanda potrebbe sembrare una provocazione. Nella realtà ha già avuto una risposta molto concreta dalla grande e potente Germania che proprio per essere ancora più forte e flessibile sui mercati mondiali e, in particolare, su quelli emergenti che contano, si sta silenziosamente avviando su questa strada. Infatti, dopo aver portato a compimento l'unione con la Germania orientale, i tedeschi hanno elaborato una sottile strategia di allargamento delle basi della Ricerca & sviluppo congiunte a quelle dell'internazionalizzazione delle proprie piccole e medie imprese, in particolare in India. E da questo punto di vista, ormai da molto tempo il mercato indiano viene visto dai tedeschi non come un mercato di proiezione ma come mercato essenziale e strategico, sia in termini di generazione di crescita, sia in termini di comune capitale umano, intellettuale, industriale, tangibile e intangibile.

*chi è*

**Maurizio Miranda**, Presidente dell'Indo - Italian Institute for Trade and Technology.
Per informazioni ed approfondimenti ulteriori: indoitalianinstitute@libero.it

**Ma di cosa parliamo esattamente?**

Di una vera estensione asiatica della patria economica tedesca, della Ricerca e dello Sviluppo e di rilevanti e massicci trasferimenti di tecnologia e crescita in loco. Il fenomeno non riguarda tanto la lavorazione dei prodotti ma la loro concezione. Le imprese tedesche che hanno aperto Centri di Ricerca all'estero sono più che quintuplicate, passando da 200 a più di mille, la maggior parte del le quali nei paesi emergenti dell'Asia con l'India *in pole position*! L'Italia, al contrario, ha insediato finora in India poco più di 400 industrie manifatturiere di produzione tradizionale, di assemblaggio, di licenza e di servizi, con poche maestranze italiane nella R&S.

Da rilevare, a questo proposito, che da più di venti anni il Governo Tedesco promuove annualmente oltre 500 joint venture azionarie nell'Unione Indiana con una regia governativa silente, efficace ed efficiente che si appoggia essenzialmente sulla piattaforma dell'Agenzia Nazionale delle Camere di Commercio tedesche, massicciamente attive e con varie sedi in India.

**In che cosa consiste la formula tedesca?**

In termini sintetici possiamo dire che per molte imprese teutoniche, i paesi emergenti prendono il sopravvento sui mercati internazionali. La presenza della R & S sul luogo di vendita è divenuta una necessità perché questi paesi, in genere, acquistano prodotti a basso prezzo che richiedono uno sviluppo specifico. In India la costruzione della Tata Nano, l'auto indiana a basso costo, è a questo proposito esemplificativa: nove aziende tedesche hanno partecipato alla sua concezione.

Ecco perché in pochi anni è aumentato e continua ad aumentare il numero delle piccole e medie imprese germaniche che hanno aperto Centri di Ricerca & Sviluppo in India e in Paesi terzi valorizzando talenti giovanili tedeschi e indiani con esperienze specifiche non solo di stage ma di attività a tempo indeterminato, tra l'altro ben collegati in Rete e interattivi con la madre patria. In sostanza, è questa la strada da percorrere! Tutto ciò non è né de-localizzazione né una semplice internazionalizzazione ma una concreta attuazione in Germania e in India del concetto della "Economia della Conoscen-

za": formula che definisce e applica il concetto di "azienda estesa" anche sul piano culturale.

**Come si determina l'assetto della "azienda estesa"?**
In parole povere l'azienda estesa si propone di indirizzare sia i giovani talenti che quelli più anziani a diventare degli 'Operatori della Conoscenza'. Operatori fortemente orientati a esaltare il 'core business' dell'azienda stessa, che in questo modo esternalizza (in maniera decisamente controllata), tutte le funzioni e le attività che non sono 'core', cioè prioritariamente strategiche in azienda, in modo da essere sempre pronti per ogni necessità, cambiamento o assetto con la massima flessibilità e con il massimo coinvolgimento di tutte competenze all'interno ed all'esterno.

**Come agevolare l'occupazione giovanile italiana in Italia e in India?**
Il Governo Indiano, facendo seguito alle direttive della Commissione della Conoscenza Indiana (National Knowledge Commission) ha auspicato la costituzione di Centri permanenti di Formazione Indo – Italiani o, ancor meglio, delle Corporate University dove il mondo accademico e imprenditoriale italiano si possono interfacciare con quello indiano. Oltre a favorire la crescita, questo processo consente di fidelizzare le esperienze dei giovani talenti, nonché le loro specializzazioni e competenze, in sintonia con le necessità delle rispettive aziende e mercati. Del resto, insieme ai tedeschi su questa strada si sono avviati anche francesi, svizzeri, australiani, singaporiani, ecc. in tanti settori industriali e tecnologici diversi.
La verità è che non basta andare a caccia di studenti indiani. Bisogna plasmarli per lungo tempo secondo le necessità della propria azienda. Come ha detto il noto imprenditore Luciano Benetton, che ha quasi triplicato la presenza in India dal 2005 con oltre 100 punti di vendita, "il nostro benessere non è migliorabile, quello dell'India e di altri Paesi sì ed è quindi lì che dobbiamo puntare". Un esempio che è stato seguito, tra gli altri, anche da Carraro, Piaggio e Ducati (Gruppo Colaninno) e Brembo.

**Come orientare i giovani nella scelta di attività export import e d'internazionalizzazione?**

*"Il Governo Indiano ha auspicato la costituzione di Centri permanenti di Formazione Indo – Italiani o, ancor meglio, delle Corporate University dove il mondo accademico e imprenditoriale italiano si potrà interfacciare con quello indiano, favorendo la crescita e fidelizzando le esperienze dei giovani talenti, in sintonia con le necessità delle rispettive aziende e mercati"*

In Italia sono stabilmente operanti all'estero circa 210.000 aziende (dati ICE 30.12.2010). Di queste solo il 16 % vanta delle figure professionali fisse che presidiano in maniera costante e crescente i mercati internazionali. Tra l'altro, con la recente soppressione dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero, le necessità di assistenze appropriate alle imprese sono ancora più rilevanti.
Questi ruoli delicati e altamente professionali sono poco pubblicizzati presso gli studenti liceali e universitari. Non si fa nulla per orientare i giovani verso queste professioni. Ancor meno le Istituzioni si attivano sistematicamente per attrarre gli investimenti esteri non esistendo a livello comunale, provinciale e regionale la benché minima organizzazione deputata a fare da

Centro unico competente nel territorio di riferimento. Nell'era della competizione globale occorre invece iniziare a formare giovani tecnici con alte competenze nell'attrazione degli investimenti esteri, a cominciare dall'India e dai Paesi BRIC (Brasile, Russia, India e Cina). Si tratta di uno sforzo che deve coinvolgere tutti gli 8.300 Comuni italiani, sia del Nord che del Sud. Mai come in questo settore vitale, l'ignoranza sui modi di attrarre gli investimenti esteri appare totale. Occorre, quindi, indirizzare i giovani laureati verso questo settore affinché acquisiscano le necessarie e indispensabili competenze, prima che indiani, cinesi, brasiliani e russi rivolgano definitivamente le loro attenzioni verso altri Paesi dell'Unione Europea.
Infine, da ultimo ma non per ultimo (solo per motivi di spazio), una grande riflessione merita il delicato settore dei Beni Culturali Indo Italiani.

**Per l'Italia e per i giovani italiani e indiani questo comparto rappresenta una grande opportunità di crescita congiunta a livello nazionale e internazionale!**
A questo proposito vorrei concludere segnalando che 'l'Indo - Italian Institute for Trade and Technology' si è fatto promotore di un Programma di Partenariato Indo-Italiano per la valorizzazione, preservazione e conservazione del Patrimonio Culturale Indiano, approfittando dell'altissimo livello delle competenze italiane nel campo della ricerca e delle applicazioni più avanzate dell'ICT per i beni culturali. Anche in questi settori occorre uno sforzo notevole per orientare i giovani archeologi e le imprese, tramite start-up e spin-off, a cogliere le diverse opportunità di affari e collaborazione tecnica esistenti come sta facendo Sapienza Innovazione.
Fondamentale è l'organizzazione di nuclei di aziende italiane in grado di facilitare, anche d'intesa con le Università, l'ingresso di giovani professionisti nell'ambito di progetti precisi che sono stati definiti con l'Indo Italian Institute, di concerto con il mondo pubblico e parapubblico e sotto l'egida dell'Ambasciata Indiana. Tutto ciò rappresenterebbe solo l'inizio di un percorso di notevole importanza tecnico-scientifica e di alta ricaduta tecnologica, formativa per i sistemi tecnico commerciali ed occupazionali di entrambi i Paesi

# Le prospettive di politica tributaria nel quadro del PNR

*di Renato Loiero*

9 min.

**Premessa: la politica fiscale nell'UE**

La politica fiscale (intesa come "tributaria") è quella parte della politica economica concernente le modalità di finanziamento delle spese pubbliche mediante le entrate pubbliche.

In ambito comunitario, essa è di competenza dei singoli Stati membri della Comunità Europea in quanto elemento caratterizzante della sovranità nazionale. Ad oggi non esiste un vero e proprio "ordinamento fiscale europeo" inteso come insieme organico di imposte europee sovrapposte a quelle degli Stati membri e derivanti dall'esercizio di una piena competenza fiscale dell'Unione.

I Trattati non attribuiscono, infatti, alle istituzioni comunitarie competenze fiscali tali da permettere la creazione di una imposizione a livello comunitario, di definirne la base imponibile e di assicurarne la riscossione.

L'azione europea in materia è, pertanto, sussidiaria in quanto riguarda solo quegli aspetti che possono incidere sul funzionamento del mercato comune e sull'attuazione della libera concorrenza.

Ciò significa che la politica fiscale non è stata ritenuta dai *founding fathers* del Trattato come una delle attività fondamentali per la sopravvivenza della Comunità, ma, piuttosto, come strumentale per il raggiungimento delle finalità principali. La competenza comunitaria in materia è stata esercitata sia in termini normativi che, e soprattutto, in termini giurisprudenziali atteso che le sentenze della Corte di Giustizia hanno nel tempo consolidato una serie di principi generali in materia fiscale. L'incidenza di questi principi è notevolissima ed ha provocato ampi e profondi mutamenti nella legislazione dei singoli Stati membri, realizzando un processo di "armonizzazione" delle normative nazionali. Solo in questi termini risulta possibile parlare di un "ordinamento fiscale comunitario".

**Il DEF**

Il documento di economia e finanza riferisce che nel Patto *euro plus* è *inter alia* formulata la raccomandazione per attuare riforme fiscali, quali la riduzione dell'imposizione sul lavoro, per rendere conveniente lavorare, mantenendo il gettito fiscale globale[1].

Nel rispetto dei vincoli di disciplina di bilancio e sulla base degli studi preparatori in corso, il Governo ha anticipato nel DEF l'intenzione di chiedere al Parlamento una delega per riformare il sistema fiscale e assistenziale, sulla base di quattro principi e criteri direttivi[2].

Il punto di particolare rilevanza sta nella previsione di una drastica riduzione dei regimi di favore fiscale, di esenzione, di erosione dell'imponibile che sono attualmente in essere (circa 400).

Il DEF ricorda anche che il sistema fiscale italiano, incentrato sul reddito e riformato nei primi anni '70 è stato oggetto nel tempo di numerosi aggiustamenti marginali che hanno aumentato notevolmente la complessità della struttura dell'imposizione, determinando parallelamente maggiori costi di gestione per l'Amministrazione e di adempimento per i contribuenti. A titolo esemplificativo, viene ciatto il fatto che l'imposta personale sul reddito grava su sei categorie di reddito, prevede cinque diverse aliquote e 134 *tax expenditures*.

1 Il Consiglio europeo di primavera del 24-25 marzo ha dato il via libera a un pacchetto globale di misure volto a preservare la stabilità finanziaria della zona euro e a rafforzare la *governance* economica.
Il Patto Europlus, sottoscritto durante il vertice da una parte degli Stati membri e da alcuni paesi entranti, impegna i sottoscrittori ad adottare tutte le misure necessarie per stimolare la competitività e l'occupazione, concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche e rafforzare la stabilità finanziaria. Nella sostanza, il Patto Europlus associa la definizione obiettivi comuni (in parte focalizzati su Europa 2020), impegni temporali concreti e alcune novità sul controllo a livello politico.

2 Essi sono: progressività, in funzione della capacità contributiva propria delle persone, delle famiglie, delle imprese; neutralità e/o non distorsività, rispetto alle scelte delle persone, delle famiglie, delle imprese; solidarietà, verso il reale bisogno delle persone e delle famiglie; semplicità, basata su di un codice di princìpi comuni generali.

In presenza di un elevato debito pubblico, la strategia di riforma non potrà che essere tendenzialmente neutrale sul piano finanziario. La più equa distribuzione del carico tributario, finalizzata a trasferire una parte dalla tassazione diretta a quella indiretta, l'introduzione d'imposte con minori effetti distorsivi sulla crescita, in particolare le imposte ambientali, la semplificazione del sistema fiscale e degli adempimenti per garantire la certezza del diritto, la responsabilizzazione delle amministrazioni locali mediante il loro coinvolgimento nel finanziamento della spesa, sono tutti fattori critici di successo di una strategia che si pone come profondamente riformatrice e, nel contempo, è orientata a una razionalizzazione del sistema nel suo complesso, alla stabilità delle finanze, all'adeguamento del fisco ai nuovi modelli economici, competitivi, sociali, ambientali, istituzionali.

Un ruolo di particolare rilevanza viene attribuito al riordino della fiscalità comunale (di cui al D. Lgsl. 23 del 2011) che potrebbe in prospettiva: generare entrate aggiuntive per i Comuni, garantendo adeguati margini di autonomia tributaria agli Enti decentrati, attraverso una graduale emersione di base imponibile sommersa soprattutto nel mercato degli affitti; incentivare la mobilità residenziale mediante il progressivo meccanismo di traslazione del risparmio d'imposta dei locatari sugli inquilini; ridurre i costi di transazione per i trasferimenti immobiliari con effetto positivo sul mercato delle compravendite; generare un impatto positivo alla crescita economica riducendo il prelievo sugli immobili delle imprese.

**La strategia UE per la fiscalità**

Sulla base dei limiti competenza dell'UE in materia, essa ha potuto fino ad oggi agire solo per la armonizzazione, ovvero, agendo nel diritto comunitario, mediante un procedimento con cui i vari Paesi effettuano di comune accordo, o con l'intervento dell'Autorità preposta al Trattato, una modifica di una determinata norma o di un dato tributo o l'adeguamento della struttura essenziale di una imposta, in conformità ad un modello unico.

Secondo parte della dottrina[3], questo termine rappresenterebbe la specifica applicazione in campo fiscale della nozione più ampia di "ravvicinamento" inteso come una procedura, ancor meglio una tecnica giuridica, volta all'eliminazione delle disparità esistenti in due o più sistemi giuridici, al fine di rendere affini le legislazioni o più specificatamente le discipline normative. Bisogna precisare che nel Trattato di Roma ma in genere nell'intera legislazione comunitaria si utilizzano indifferentemente i due termini "armonizzazione" e "ravvicinamento". La differenza più importante, se non l'unica, tra le due espressioni è riferibile agli strumenti che il Trattato prevede per il raggiungimento degli scopi istituzionali; le imposte dirette rientrano appunto nell'ambito del "ravvicinamento" previsto dall'articolo 94.[4]

Quest'ultime, oltre a rappresentare la maggiore fonte impositiva degli Stati, da sempre particolarmente attenti alla fiscalità diretta, sono tradizionalmente le imposte che esprimono in modo diretto la politica fiscale dei governi. Da qui la necessità del ricorso alla direttiva, la quale, rispetto al regolamento, è contraddistinta dal carattere di minore obbligatorietà in quanto essa vincola gli Stati esclusivamente al raggiungimento dei risultati cui tende ed in vista dei quali è stata emanata (peraltro bisognevoli di un atto di recepimento).

L'azione comunitaria operata nell'ambito dell'articolo 94 ha incontrato, quindi, qualche difficoltà ad affermarsi anche perché, per proporre un progetto di direttiva in materia di armonizzazione della fiscalità diretta, la Commissione deve dimostrare che la diversità fra i sistemi fiscali degli Stati membri provoca una distorsione ed un ostacolo al funzionamento del mercato comune. Ogni decisione deve, oltretutto, essere assunta, ex art. 95, all'unanimità per cui è meno facile pervenire all'emanazione di norme comuni o, comunque, armonizzate.

3 VALENTI-PAOLINI, *Problemi terminologici in materia di ravvicinamento delle legislazioni nel Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, in Rivista di diritto europeo, 3, 1962, 91; PUGLISI, *Manuale di Diritto Comunitario*, Torino, I, 1983.

4 Mentre per il "ravvicinamento" è previsto il solo strumento della direttiva ( articolo 94), per "l'armonizzazione fiscale", invece, sono previsti più strumenti (articolo 93). Si ribadisce, ove mai fosse necessario, che l'articolo 93 si riferisce solo ed esclusivamente alle imposte indirette.

**La proposta di riforma fiscale del Governo**

Lo scorso 1° Agosto, il Governo ha presentato il ddl delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale (AC 4566).

In sintesi estrema, la proposta contiene, in primo luogo la riduzione delle aliquote da cinque a tre, con riduzione del ventaglio delle aliquote da 23%-43% a 20%-40%. I limiti dei primi due scaglioni non vengono però specificati. Si aggiunge inoltre che le tre aliquote verranno applicate su di un imponibile per quanto possibile non eroso dai regimi fiscali che nel corso degli anni sono stati introdotti per indirizzare le scelte ed i comportamenti del contribuente verso obiettivi che lo Stato considerava meritevoli; il riferimento è ovviamente alle deduzioni dall'imponibile, alle detrazioni dall'imposta, e ai crediti d'imposta, in linea con quanto previsto dall'ultima manovra triennale (D.L. n. 98 del 2011).

L'articolo 40, comma 1-*ter*, ha previsto infatti la riduzione di agevolazioni fiscali: Tali modifiche introducono, a decorrere dal 2013, una riduzione forfetaria dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, elencati nell'allegato C-*bis*, nella misura del 5% per l'anno 2013 e del 20% a decorrere dall'anno 2014 (comma 1-*ter*).

La disposizione non si applica qualora entro il 30 settembre 2013 siano adottati provvedimenti legislativi di razionalizzazione in materia fiscale e assistenziale tali da assicurare effetti positivi di gettito non inferiori a 4.000 milioni di euro nel 2013 e a 20.000 milioni di euro annui a decorrere dal 2014 (comma 1-*quater*).

**Conclusioni**

In prospettiva, a seguito della già citata decisione del Consiglio del 24-25 marzo 2011 che prevede interventi molto stringenti per il consolidamento dei bilanci pubblici in Europa il prossimo futuro per le politiche fiscali nazionali sarà particolarmente impegnativo.

In questo contesto, l'Italia si segnala per un livello di pressione fiscale in media più alto (42-43% del PIL). Tuttavia, va sottolineato che oltre 13 punti dei questi 42 è costituito dai contributi sociali, una posta destinata al finanziamento della previdenza. La pressione tributaria è invece all'incirca pari al 29% del PIL.

Escluso questo aspetto, i sistemi fiscali europei sono strutturalmente molto simili, sia per tipologie di imposte che per livello delle aliquote, sopratutto a causa della concorrenza fiscale.

Tuttavia esistono delle differenze non trascurabili tra il fisco italiano e quelle degli altri Paesi europei sia pure in un contesto strutturale molto simile, in particolare per quanto riguarda il peso eccessivo dell'imposta personale (l'Irpef) rispetto al gettito delle altre imposte, soprattutto per quanto riguarda i redditi di lavoro, con i noti effetti sul cuneo fiscale e il costo del lavoro a fronte di una più ridotta incidenza del prelevo sui consumi. Le propose che vengono avanzate di aumentare le aliquote dell'IVA per finanziare sgravi Irpef e IRES prestano il fianco pertanto alla critica di fondarsi su una premessa errata e cioè che esisterebbero spazi di intervento sulle aliquote, e perché avrebbero effetti redistributivi negativi e, contrariamente a quanto molti pensano, non avrebbero nessun effetto di recupero a scapito degli evasori.

Queste peculiarità del sistema tributario italiano indicano anche le direzioni di una riforma possibile.

**Renato Loiero, Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica con undici anni di anzianità, è Capo Ufficio presso il Servizio bilancio dello Stato. Nel corso del servizio è stato inizialmente assegnato al Servizio Studi (area economica), incaricato di assistere le Commissioni V (Bilancio e Programmazione economica) e VI (Finanze); indi è stato assegnato al Servizio delle Commissioni parlamentari, ove è stato componente della segreteria delle Commissioni V (Bilancio) e VI (Finanze). Nella XV legislatura ha ricoperto altresì, l'incarico di Capo dell'ufficio di segreteria della Commissione Parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria. Nella XVI legislatura è stato altresì incaricato di curare la Segreteria della Commissione straordinaria per il controllo dei prezzi. E' professore a contratto di Diritto tributario presso l'Università Enrico G. Marconi di Roma.**

**Componente del comitato scientifico della rivista "Notarilia", della ANLAW- Associazione nazionale Lavoro, Azienda, Welfare, coordinatore del comitato scientifico della rivista "Synthesis, Responsabile Dipartimento economia dell'AGDP - Associazione giovani classi dirigenti delle Pubbliche Amministrazioni e Presidente del comitato scientifico della Associazione Nazionale Ufficiali Riservisti Finanzieri d'Italia.**

**E' Autore di numerosissime monografie ed articoli in materia tributaria e finanziaria. In passato, è stato Funzionario tributario del MEF- Direz. regionale Lombardia ed Ufficiale della G. di F.**

# Proposte in tema di Riforma Fiscale per lo sviluppo delle PMI

*A cura di Francesco Lucà e Luciana Marino per Up Imprese*

5 min.

L'elaborato intende descrivere ed analizzare alcune proposte di carattere fiscale rivolte in particolar modo allo sviluppo delle piccole e medie imprese ed alla tutela dei cittadini in termini di equità fiscale e tributaria.

I principi cardine su cui si fondano tutte le proposte analizzate sono i seguenti:

- Correlazione diretta tra proposte (benefici) e strumenti volti alla copertura del fabbisogno di risorse necessario per realizzarle (sacrifici);
- Lotta all'evasione fiscale;
- Tutela delle imprese che investono e sviluppano il loro fatturato soprattutto in ambito internazionale;
- Incentivo all'imprenditorialità ed all'occupazione giovanile;
- Tutela del mercato del lavoro e dell'occupazione.

Al fine di procedere ad una esatta elaborazione delle proposte è opportuno soffermarsi sui dati rappresentativi delle entrate tributarie statali 2010. La seguente tabella, estratta dal "*Rapporto sulle Entrate Tributarie e Contributive dello Stato nel 2010*", pubblicato dalla Ragioneria Generale dello Stato, rappresenta in modo evidente in che misura ciascuna imposta concorra a finanziare le casse dello Stato.

Come si può notare, gli apporti maggiori in termini di gettito derivano dall'IRPEF (che da qualche anno assume il nome di IRE) e dall'IVA, le quali nemmeno a farlo apposta costituiscono le imposte in cui si riscontra maggiormente l'evasione.

Una riforma fiscale davvero efficace in Italia non può prescindere in primo luogo da una lotta efficace all'evasione fiscale, ma fondamentale è considerare anche una necessaria semplificazione dell'intero sistema, in modo tale che lo stesso possa in qualche modo riequilibrarsi in funzione di principi di equità fiscale dei cittadini in rapporto all'effettiva capacità contributiva degli stessi. D'altronde è la stessa Carta Costituzionale che lo impone, con l'articolo

**Bilancio dello Stato**

Competenza giuridica

| Gen - Dic | 2009 | 2010 | Δ | Δ% |
|---|---|---|---|---|
| Totale entrate | 409.229 | 406.671 | -2.558 | -0,6% |
| Totale Dirette | 224.240 | 218.121 | -6.119 | -2,7% |
| IRE | 157.840 | 164.757 | 6.917 | 4,4% |
| IRES | 37.179 | 37.012 | -167 | -0,4% |
| Sostitutiva | 12.330 | 6.277 | -6.053 | -49,1% |
| Altre dirette | 16.891 | 10.075 | -6.816 | -40,4% |
| Totale Indirette | 184.989 | 188.550 | 3.561 | 1,9% |
| IVA | 111.237 | 115.674 | 4.437 | 4,0% |
| Oli minerali | 20.171 | 19.872 | -299 | -1,5% |
| Tabacchi | 10.496 | 10.622 | 126 | 1,2% |
| Lotto e lotterie | 11.930 | 11.979 | 49 | 0,4% |
| Altre indirette | 31.155 | 30.403 | -752 | -2,4% |

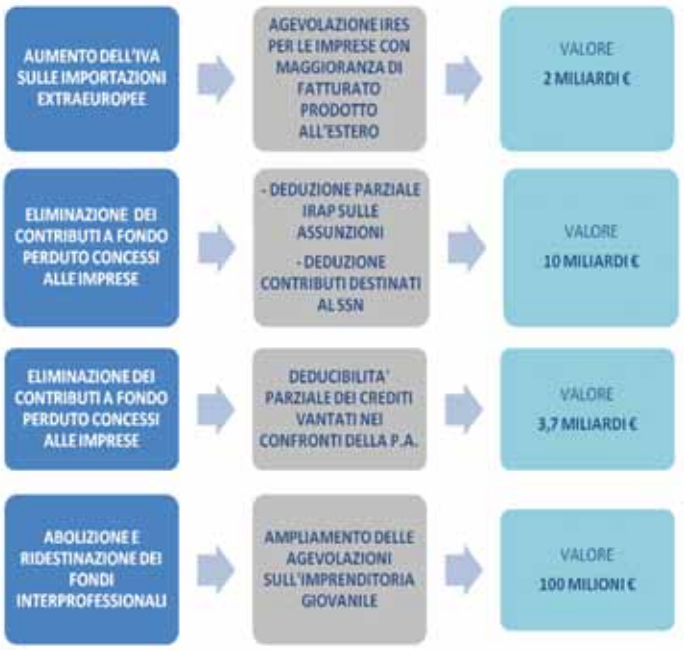
**Bilancio dello Stato**

Incassi

| Gen - Dic | 2009 | 2010 | Δ | Δ% |
|---|---|---|---|---|
| Totale entrate | 414.010 | 409.730 | -4.280 | -1,0% |
| Totale Dirette | 227.870 | 221.288 | -6.582 | -2,9% |
| IRE | 159.933 | 166.680 | 6.747 | 4,2% |
| IRES | 38.771 | 38.520 | -251 | -0,6% |
| Sostitutiva | 12.336 | 6.366 | -5.970 | -48,4% |
| Altre dirette | 16.830 | 9.722 | -7.108 | -42,2% |
| Totale Indirette | 186.140 | 188.442 | 2.302 | 1,2% |
| IVA | 111.723 | 116.390 | 4.667 | 4,2% |
| Oli minerali | 20.827 | 20.001 | -826 | -4,0% |
| Tabacchi | 10.344 | 10.757 | 413 | 4,0% |
| Lotto e lotterie | 9.374 | 7.895 | -1.479 | -15,8% |
| Altre indirette | 33.872 | 33.399 | -473 | -1,4% |

53, nel prevedere che "*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva*". E seppur tale lavoro esula dall'affrontare in modo analitico i temi dedicati alla fiscalità delle famiglie, in virtù dei quali la madre delle riforme sarebbe di certo quella in grado di prevedere una tassazione dei redditi familiari che tenesse conto della composizione numerica dei nuclei familiari (figli e altri familiari a carico), non si può certo pensare ad alcuna proposta fiscale per le imprese senza che interpretare gli effetti o le relazioni che la stessa produrrebbe sugli individui. Peraltro, una delle proposte analizzate, quella volta al *contrasto d'interessi*, mira proprio a riequilibrare i principi di giustizia fiscale nel rapporto tra imprese ed individui.
Le proposte analizzate nel testo coinvolgeranno le principali imposte sui redditi, l'Irpef per le persone fisiche e l'Ires per le società di capitali; l'Irap, considerata come l'imposta più ingiusta che grava sulle attività commerciali, e l'IVA, l'imposta sui consumi, che vanta il triste primato di essere considerata come l'imposta più evasa in assoluto. Se si vuole evidenziare il principale problema legato al sistema fiscale italiano, ossia l'evasione, è possibile farlo in maniera semplice ponendo l'attenzione sulla madre di tutte le imposte dirette, l'Irpef. E' la principale fonte di entrate per lo Stato, ma soprattutto dovrebbe diventarla anche per gli enti locali, visto che semmai verrà mai completata l'attuazione del Federalismo Fiscale (???), l'Irpef costituirà una delle principali leve fiscali in possesso di comuni e regioni.
Analizzando i dati elaborati dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e disponibili sui redditi 2010, relativi all'anno d'imposta 2009, i soggetti tenuti a dichiarare redditi soggetti ad Irpef in Italia corrispondono a circa 41 milioni di contribuenti, anche se solo il 75% degli stessi corrisponde effettivamente l'imposta (circa 31 milioni). Una parte del restante 25% possiede redditi troppo bassi per versare oppure riesce ad azzerare quanto dovuto con il sistema delle deduzioni e delle detrazioni. Su un totale complessivo di redditi dichiarati nel 2010 pari a 783 miliardi di euro, il 58% degli stessi proviene da lavoratori dipendenti, il 35% da pensionati e appena il 7% provengono da altri redditi, come quelli d'impresa (imprenditori individuali e società di persone) e di lavoro autonomo (professionisti). Dunque, il 93,8% di coloro che versano Irpef appartiene alle categorie meno esposte all'evasione, ossia dipendenti e pensionati, ma questi corrispondono appena al 68% dell'intera platea dei soggetti tenuti alla dichiarazione dei redditi ai fini Irpef. In questo senso, nonostante il gettito IRPEF sia stato nel 2010 (per i redditi 2009) pari a circa 146 miliardi di euro, quasi l'intera quota del gettito è stata corrisposta da dipendenti e pensionati. Qualcosa di evidentemente distorto e preoccupante esiste. Possibile che su 41 milioni e mezzo di contribuenti, il 90% ha dichiarato nel 2010 meno di 35 mila euro e di questi la metà ha dichiarato meno di 15 mila euro[1]? Delle due l'una: o l'Italia è un Paese in cui il rischio di povertà assoluta è più che concreto, oppure l'evasione erode una fetta consistente di quanto spetterebbe alle casse dello Stato. Non è un caso che ogni hanno l'evasione fiscale complessiva sia quantificata in media in 120 miliardi di euro!
Una precisazione metodologica: per ciascuna proposta verrà offerta una descrizione e verrà indicata anche la copertura rispetto al fabbisogno di risorse previsto.

## LE PROPOSTE IN SINTESI




Le proposte sono integralmente riportate nel sito web dell'Osservatorio, alla sezione paper: http://osecoweb.org/index.php?p=paper

1 Dati rielaborati da Enrico Marro nel Libro "*Le (troppe) tasse degli italiani*".

# Se a salvare i conti ci pensano le tasse

*di Pierluigi Antonini*

6 min.

Qualcuno sosteneva che, se si vuole serbar rispetto alle leggi e alle salsicce, non bisogna mai vedere come vengono fatte. Difficile dissentire da questa affermazione in un momento in cui si susseguono, senza soluzione di continuità, manovre correttive, leggi di stabilità e manovre bis. Certo, c'è la crisi e i nostri conti non godono di ottima salute; l'Europa ci sgrida e il mercato ci punisce. Qualcosa deve esser fatto…e presto…

Purtroppo, però, le pressioni esterne si sommano alle pressioni politiche e il risultato non può che essere, da un lato, una raffica di provvedimenti d'urgenza e, dall'altro, il riempimento di tali provvedimenti con interventi "di cassa", spesso demagogici e sicuramente non strutturali. Il tutto, poi, deve rientrare nei limiti della decenza politica perché, a tirar troppo la cinghia, non si viene rieletti.

Il primo problema, attualmente, è quello di far quadrare i conti e, quando si tratta di risistemare i bilanci, il primo fronte su cui si interviene è sempre quello fiscale. Ma, siccome i soldi che mancano, oltre ad essere tanti, servono subito, non c'è il tempo di meditare su una riforma fiscale con la "erre" maiuscola e ci si affida a soluzioni d'altro tipo.

Quando si decide di intraprendere la "strada fiscale", ci si trova immediatamente davanti ad un bivio: gettito o equità? In altre parole: è meglio prendere una strada corta ma dissestata (che ci conduce in tempo all'appuntamento) oppure è meglio aspettare, costruire una strada più comoda, anche se più lunga, che però possa essere utilizzata nel tempo da tutti?

Ponendosi nell'ottica dell'urgenza, della contingenza e, quindi, del gettito, devono essere salutate con favore le addizionali settoriali alle imposte sul reddito (come la Robin Tax), il contributo di solidarietà, la stretta fiscale sulle cooperative e sulle società di comodo, l'aumento dell'IVA, etc. Si tratta, tuttavia, di misure che si ripetono ormai da anni, sotto ogni governo e sotto ogni forma possibile… ma questo la dice lunga sulla loro efficacia, quantomeno nel medio-lungo periodo.

Se, però, ci si pone sul fronte dell'equità fiscale e, quindi, delle riforme strutturali, si arriva a conclusioni opposte. Si prenda il caso, ad esempio, del contestato contributo di solidarietà che colpisce, con un'aliquota IRPEF maggiorata, il reddito complessivo del contribuente superiore ad una certa soglia. La prima domanda che ci si deve porre è perché si è intervenuti proprio in questo contesto.

Si è partiti dal dato di fatto che i contribuenti che dichiarano redditi elevati sono proprio i lavoratori dipendenti e, cioè, quei soggetti che già pagano le imposte, senza alcuna possibilità di evaderle. Questi contribuenti, però, non pagano le imposte perché sono virtuosi (addirittura qualcuno ha parlato di eroi fiscali…), ma lo fanno perché (loro malgrado) si trovano ad operare all'interno del circolo delle aziende. Fanno parte, in altre parole, di quel sistema di tassazione analitico-aziendale in cui lo Stato "chiede

**Pierluigi Antonini**, Avvocato tributarista abilitato alla professione forense dal 2010, 28 anni
Ha collaborato, in qualità di assistente, con la cattedra di Diritto Tributario dell'Università La Sapienza frequentando, presso lo stesso ateneo, un Master in Diritto Tributario.
Dopo aver lavorato nello studio del Prof. Raffaello Lupi, Ordinario di Diritto Tributario all'Università Tor Vergata, è approdato, con la qualifica di associate del dipartimento fiscale, in Legance, primario studio legale internazionale che conta più di 150 avvocati, dove si è formato sotto la guida dell'Avv. Marco Graziani e dell'Avv. Claudia Gregori.
Dal 2010, lavora stabilmente nel dipartimento fiscale di Poste Italiane S.p.A. sotto la direzione del Dott. Carlo Sauve.

> *La strada per far quadrare i conti una volta per tutte, dovrebbe essere quella di una riforma fiscale strutturale. questo non vuol dire solo lotta all'evasione, ma potenziamento e resa effettiva della richiesta e dalla riscossione delle imposte*

alle aziende di chiedere" le imposte, utilizzando le aziende stesse come veri e propri esattori. Poco importa se poi queste affogano negli adempimenti burocratici perché il Fisco, a costo zero, dispone di una rete capillare di grandi esattori/sostituti d'imposta che captano le imposte e le versano allo Stato. Chi percepisce redditi da questi soggetti non ha scampo: paga le imposte subito, mese per mese!

Sotto il profilo del gettito, dunque, il contributo di solidarietà rappresenta una misura efficace. Ma è anche fiscalmente equa? Ci si potrebbe infatti chiedere: è giusto chiedere di più a chi già paga le imposte e che, poiché ingabbiato nel circolo della tassazione analitico aziendale, non può evadere?

Lasciando da parte facili obiezioni (del tipo: "se guadagni più di trecentomila euro sei ricco e devi pagare!"), la risposta non è affatto semplice. Cosa dovrebbe dire il "ricco" dipendente quando si accorge che, lì dove non arrivano le aziende, vi è tutto un mondo sommerso in cui gli evasori, in tutta tranquillità, occultano gran parte delle loro ricchezze? La prima reazione è quella di criminalizzare l'evasore e di paragonarlo ad un ladro, sfogando su di esso tutta la tensione sociale che si è creata anche a causa dei media, di certo più inclini a fare gossip che a meditare sulle reali cause delle evasione. Si è così presi a mettere le "manette agli evasori", a pubblicarne i nomi su internet, a "metterli in galera tutti" (anche in assenza di dolo) che non ci si accorge che il reale problema è proprio la richiesta delle imposte.

Il Prof. Raffaello Lupi sostiene da anni che le tasse si pagano se qualcuno te le chiede e che, in un mondo in cui nessuno le chiede, chi, pur avendo la possibilità di evadere, decide di non farlo, non ha la sensazione di essere onesto quanto piuttosto quella di essere un po' "stupido". Così come il dipendente paga le imposte non per sua virtù, ma perché qualcuno gliele chiede, allo stesso modo il "non dipendente" (il lavoratore autonomo o il piccolo imprenditore) non le paga proprio per lo stesso motivo: perché nessuno gliele chiede! Se non ci si trincera dietro facili egoismi, infatti, non è difficile ammettere che, a parti invertite, anche il dipendente non avrebbe pagato le imposte, quantomeno in misura piena.

Considerazioni analoghe si possono fare anche per altri interventi di natura fiscale con i quali siamo ultimamente abituati a convivere. Si pensi al recente aumento dell'IVA: si tratta di un intervento senz'altro efficace per il gettito, ma anche fortemente ingiusto perché colpisce i consumatori indistintamente e ha un carattere regressivo. E che dire dei condoni? E degli scudi fiscali? Si potrebbe andare avanti per ore…

Insomma, ogni intervento, se si cambia il punto di osservazione, presenta delle falle piuttosto evidenti. Forse, la strada, una volta per tutte, dovrebbe essere quella di una riforma fiscale strutturale. Questo non vuol dire solo "lotta all'evasione". Perché questa battaglia non si fa con le dichiarazioni da conferenza stampa o con l'aumento delle pene per chi evade, ma la si fa potenziando e rendendo effettiva la richiesta e la riscossione delle imposte. Perché uno Stato che richiede le imposte è sicuramente più autorevole (ed incute più timore) di un altro che non le richiede ma minaccia gli evasori con pene sempre più severe. La norma penale (tanto sbandierata in questi mesi), per sua natura, mal si presta al contrasto all'evasione, che è fenomeno endemico: chi evade, infatti, non la fa una volta sola. La fattispecie penale, invece, persegue fatti episodici e non un *modus operandi*.

Ma per fare tutto questo non dovremmo avere il conto in rosso e, soprattutto, non dovrebbero esserci le elezioni fra qualche tempo.

# Fabbisogni e Costi Standard in sanità: rottura con il passato

*di Valeria Marrocco*

15 min.

Il Federalismo Fiscale, da tempo sotto i riflettori, protagonista indiscusso della legislatura in corso di cui si è molto parlato in questi ultimi anni è lo stesso fenomeno giuridico-politico e conseguentemente mediatico per il quale si continua ad assistere ad un acceso confronto tra le forze di Governo ed a inversioni di tendenza. Il suo significato non ha un contenuto univoco bensì va estrapolato nelle norme che lo disciplinano[1].

Trattasi del modello di Federalismo Fiscale introdotto in Italia con la tanto dibattuta Legge Delega n. 42/2009 in attuazione dell'art. 119 Cost. It. (conseguentemente alla riforma del Titolo V della Cost. It. in virtù della Legge Cost. n. 3/2001).

*chi è* Dottore di ricerca in "Diritto Pubblico dell'economia, dell'impresa e del processo tributario", Università di Pisa e Doctora in "Derecho Financiero y Tributario", Universidad la Complutense de Madrid. Cultrice della materia in diritto pubblico dell'economia, Facoltà di giurisprudenza, Università di Pisa

Atto legislativo, quello in parola, che ha segnato l'inizio di un naturale proliferare di norme rivolte alla attuazione delle disposizioni della stessa legge delega necessitanti *ex lege* di approfondimenti nonché linee di attuazione andando così a complicare l'assetto normativo dello stesso Federalismo Fiscale, già di per sé fenomeno giuridico di estrema complessità.

Quattro erano fino al mese di maggio dell'anno in corso i decreti legislativi di attuazione alla L. delega n. 42/2009 approvati e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale - D. Lgs. 28 maggio 2010 n. 85 (federalismo demaniale), D. Lgs. Del 17 settembre 2010 n.156 (Ordinamento transitorio di Roma Capitale), D. Lgs. 26 novembre 2010 n. 216 (fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province), D. Lgs. 14 marzo 2011 n. 23 - e quattro gli schemi di provvedimenti delegati quali: Atto Governo n. 317 "*Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonchè di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario",* lo schema sulle Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali approvato dal Consiglio in via definitiva il 19 maggio 2011, Atto Governo n. 365 "*Schema di decreto Legislativo sui Meccanismi sanzionatori e premiali per regioni, province e comuni*" trasmesso alle camere in data 19 maggio 2011 e sottoposto a parere parlamentare e Schema di Decreto legislativo sulla armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di regioni ed enti locali approvato dal Consiglio in via definitiva il 9 giugno 2011.

E' con il maggio dell'anno in corso che si addiviene all'approvazione del quinto decreto legislativo, sul quale verrà concentrata l'attenzione in questa sede, di attuazione della già citata legge n. 42/2009: D. Lgs. del 6 maggio n. 68/2011, approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2011, recante "*disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*" al termine di un *iter* di non semplice conclusione con il quale si da attuazione all'art. 2 della L. n. 42/2009.

Aspetto quest'ultimo, parafrasando il c. 2 lett. f) dell'art. 2 quello della *determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale valutare l'azione pubblica*, che trova la sua piu' significativa applicazione in ambito Sanitario in quanto il finanziamento

1 Nota per l'Audizione SVIMEZ davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, "*Schema di D. Lgs. N. 317 Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonchè di determinazione dei costi dei fabbisogni standard nel settore sanitario*", SVIMEZ, 23 febbraio 2011, Roma, pag. 5.

dei *Fabbisogni Sanitari Standard* costituisce parte sostanziale dei bilanci regionali.

*Alcune riflessioni sul Decreto Legislativo n. 68/2011*. Il D. Lgs. n. 68/2011[2], testo di 41 articoli (27 erano quelli inizialmente previsti) che disciplina su regole della fiscalità delle regioni (Capo I), tributi provinciali (Capo II), fondo perequativo per gli enti locali (Capo III) e costi standard per le spese sanitarie delle Regioni (Capo IV), l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (Capo V), risulta il frutto dell' *Iter* legislativo che aveva inizio il 27 dicembre 2010 Atto del Governo n. 317 data in cui veniva sottoposto dal Governo al parere parlamentare pertanto trasmesso alle Camere.

Decreto che indubbiamente appare tra i più importanti nonché il più voluminoso tra quelli ad oggi emanati in attuazione della legge n. 42 del 2009.

E' nel Capo IV del decreto in parola con il quale il legislatore disciplina la determinazione dei *Costi e Fabbisogni Standard* per il settore di cui ci occupiamo in questa sede, quello "sanitario".

*Costi e Fabbisogni Standard*, concetti che, come si è avuto modo di accennare precedentemente, compaiono per la prima volta sullo scenario normativo italiano con la Legge Delega n. 42/2009 nel già citato art. 2 generando, già dai primi giorni di vita, non pochi interrogativi sulla natura sostanziale nonché composizione degli stessi.

Allora aleggiava l'impressione o meglio la speranza che si stesse delineando una rottura con il passato in merito al sistema di finanziamento del Ssn e di ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale tra le regioni, di lì a poco apparentemente disattesa dallo schema del decreto in parola, Atto del Governo n. 317, sottoposto a parere parlamentare trasmesso alle Camere in data 27 dicembre 2010, per essere invece *dulcis in fundo* confermata con l'approvazione definitiva del Decreto Lgs. n. 68/2011.

In origine, prendendo in esame lo schema del decreto *de quo* (AG n. 317), atto di 27 articoli, ci si era resi conto che non si stavano profilando le importanti novità attese in origine bensì una sorta di reiterazione sotto una nuova veste del passato.

Vane apparivano pertanto le originarie speranze di rottura con il passato, nel senso sopra esposto, dalla prima lettura dello schema in parola. La prima "non-novità" si riscontrava nel sistema di definizione del *Fabbisogno Sanitario Nazionale Standard* (prima Fondo Sanitario Nazionale) e nei meccanismi di riparto che rimanevano sostanzialmente quelli già in vigore da almeno una decina di anni. La seconda "apparente novità" era invece ravvisabile nei *Costi Standard* ovverosia criteri di riparto del *Fabbisogno Standard* che continuavano ad essere gli stessi adottati in passato pertanto la quota pro-capite pesata per l'età della popolazione.

A tal proposito si richiama la recente audizione del 24 febbraio della Corte dei Conti a Sezioni Riunite[3] in sede di controllo, che in tale sede si esprimeva sul ridimensionamento operato dall'AG n. 317 del significato attribuito in origine ai *Costi Standard* rimanendo sostanzialmente ancorato alla linea tracciata dalle precedenti legislature nonché, parafrasando la stessa Corte, *all'esperienza maturata con la sottoscrizione, a partire del 2000, dei patti della salute.* Manteneva, l'atto in parola, quindi il riparto del *Fabbisogno Sanitario Nazionale Standard* sul calcolo di finanziamenti pro-capite uniformi, su vincoli di bilancio e sull'obbligo di copertura delle extra spese.

Come non a torto evidenziato dalla Corte dei Conti, nello schema del Decreto *de quo* si faceva rientrare dalla finestra il criterio della quota-capitaria e quindi il vecchio parametro della "spesa storica" per il finanziamento da assicurare alle Regioni precedentemente fatto uscire dalla porta, dalla L. Delega n. 42/2009. Quota capitaria, così come disciplinata provvisoriamente dall'AG n. 317, sarebbe stata determinata sulla base di un sistema che prevede indici di anzianità. Riduttiva in tal senso risultava la formula adottata dall'atto n. 317 rischiando di perdere di vista che esistono ben altri criteri oltre a quello dell'età nonché anzianità che influenzano il livello di assistenza in un ambito territoriale determinato quindi altri coefficienti parametrici (che hanno subito diverse modifiche nel corso del tempo – e che nell'ambito dell'accordo per la ripartizione del Fondo

2 Si veda G.U. della Repubblica italiana - n. 109 del 12/05/2011

3 Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di controllo, "*Elementi per l'Audizione sullo schema di D. Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*", AUDIZIONE SULLO SCHEMA DI D.LGS. N. 317, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_24_febbraio_2011.pdf, pag. 4.

> *I tecnici del governo stanno lavorando per poter garantire il nuovo sistema di costi e fabbisogni standard in sanita', qualità ed efficienza traducibili in termini economici in risparmio*

Sanitario 2010, in data 11 dicembre 2009, in particolare è stato revisionato l'indice di anzianità) come:
- la popolazione residente,
- la frequenza dei consumi sanitari per sesso e per età;
- la tassi di mortalità della popolazione;
- gli indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti idonei al fine di
definire i bisogni sanitari delle Regioni;
- gli indicatori epidemiologici territoriali.

Altresì "dimenticava" ancora di precisare che il *fabbisogno sanitario nazionale* deve essere definito sulla base non solo dei vincoli di finanza pubblica, ma anche dell'assistenza da garantire, facendo così un passo indietro rispetto alla situazione attuale.

Superare il criterio della "spesa storica", criterio infernale perché più alta è la spesa e più si premia realizzando così una sorta di incentivo all'inefficienza in base al quale decine di miliardi di trasferimenti statali sono stati assegnati in base alla spesa sostenuta nel passato non è stato così scontato e lineare, come dimostrato dalle dinamiche che hanno contraddistinto l'*iter* di approvazione del D. Lgs. n. 68/2011.

Il *criterio del Fabbisogno Standard*, nei contenuti risultati vincitori nel testo definitivo del decreto in parola, è invece diretto a identificare il costo efficiente di un servizio diventando il parametro in base al quale rapportare le risorse finanziarie autonome. Ciò detto, concentriamo adesso l'attenzione sul testo definitivo approvato con D. Lgs. n. 68 del 2011.

*Fabbisogno Sanitario Nazionale Standard.* Doveroso è sottolineare che la determinazione del *Fabbisogno Sanitario Nazionale Standard* dovrà avvenire, *ex* art. 26 decreto in parola, a decorrere dell'anno 2013 in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo nonché nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria tramite intesa coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei Livelli essenziali di Assistenza (LEA) erogati in condizione di *efficienza* e *appropriatezza*.
Nella fase transitoria, ovvero negli anni 2011 e 2012, quest'ultimo verra' coniato sulla base di quanto disposto dall'art. 2, c. 67, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 attuativo del nuovo Patto per la Salute 2010–2012, siglato nella seduta del 3 dicembre 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero l'accordo finanziario e programmatico triennale tra il Governo e le Regioni in merito alla spesa e alla programmazione del Servizio Sanitario Nazionale, finalizzato a migliorare la **qualità** dei servizi, a promuovere l'**appropriatezza** delle prestazioni e a garantire l'**unitarietà** del sistema così come rideterminato dal D. L. n. 78/2010 convertito dalla L. n. 122/2010.
Da ciò si evince, in accordo con quanto palesato nella Relazione Tecnica del 23 marzo 2011[4], che dal presente disposto non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto il complessivo delle risorse a carico della finanza pubblica, necessario per l'erogazione della funzione sanitaria è determinato, come già avviene a legislazione vigente, in modo esogeno. Ne consegue pertanto un'altra lecita osservazione sull'argomento che potrebbe essere data dalla non incidenza da parte del *Costo Standard* sulla determinazione del *Fabbisogno Standard Nazionale* in quanto scelta prettamente di natura politica ma sicuramente, come avremo modo piu' avanti di constatare, sulla ripartizione del *Fabbisogno Sanitario regionale standard* tra le singole Regioni.

4 Relazione Tecnica sul "*Decreto Legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*", 23 marzo 2011, pag. 17.

*Costi Standard e Fabbisogno Sanitario Regionale Standard.* Una volta quindi stabilito a livello nazionale il *quantum* complessivo delle risorse per garantire il corretto funzionamento dei LEA si dovrà ripartire a livello Regionale tali risorse sulla base di indicatori già contenuti nel Patto per la Salute 2010-2012 sia per garantire loro una forma di autovalutazione e confronto nonché per determinare *Costi* e *Fabbisogni Standard Regionali* coerenti con le performance delle migliori regioni assunte come benckmark. Cinque saranno le regioni che hanno conseguito i risultati economici migliori nella garanzia dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ovvero in equilibrio economico comunque non assoggettate a piani di rientro e risultando adempienti. Di queste cinque, tre la migliore e altre due scelte dalla Conferenza Stato-Regioni, che spiccheranno per *qualità* dei servizi erogati, *efficienza* e *appropriatezza* assurgeranno al ruolo di "regioni di riferimento", i cui valori di costo rappresenteranno il parametro per la determinazione del fabbisogno delle altre regioni e la distribuzione delle risorse destinate a finanziarie la spesa sanitaria. Le regioni in equilibrio economico sono individuate sulla base dei risultati relativi al secondo esercizio precedente a quello di riferimento. Precisa la norma altresì che qualora nella selezione delle migliori cinque regioni in situazioni di equilibrio, come sopra citato, si trovassero un numero inferiore a cinque si dovrà procedere utilizzando il criterio del miglior risultato economico registrato nell'anno di riferimento.

Il *Fabbisogno Sanitario Standard* delle singole regioni a statuto ordinario, come precisa la norma in analisi art. 27 del D. Lgs. 68/2011, dovrà essere cumulativamente pari al livello del *Fabbisogno Sanitario Nazionale Standard*.

Per quanto concerne i *Fabbisogni Standard Regionali* e i *Costi Standard* dovranno essere determinati annualmente ai sensi dell'art. 27 del decreto in parola facendo riferimento agli elementi informativi presenti nel Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) del Ministero della salute. Individua inoltre l'articolo *de quo* i livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria, che costituiscono indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale, quali:
Il 5 per 100 per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro;
Il 51 per 100 per l'assistenza distrettuale;
Il 44 per 100 per l'assistenza ospedaliera.
La determinazione annuale dei *Fabbisogni Standard Regionali* e *Costi Standard* potrebbe far supporre una mancanza per le Regioni di certezza nel medio-lungo termine delle risorse a disposizione pertanto la conseguente privazione per quest'ultime della possibilità di poter programmare su un orizzonte pluriennale la spesa e le correlate azioni di miglioramento dell'organizzazione e gestione del sistema perdendo così il controllo sulla spesa stessa. A tal proposito si potrebbe obiettare considerando che nella citata annualità si potrebbe cogliere la garanzia di maggior adeguatezza del fabbisogno rispetto alle necessità correnti valutate nel breve periodo approdando ad un concetto di fabbisogno ottimale nonché una gestione sicuramente potenzialmente piu' virtuosa. Il *Costo Standard* sarà quindi computato a livello aggregato per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza: assistenza collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera.
Il valore di *Costo Standard* è dato, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza erogati in condizione di efficienza ed appropriatezza dalla media pro-capite pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento.
A tal fine, parafrasando la norma, il livello della spesa delle tre macroaree delle regioni di riferimento:
a) è computato al lordo della mobilità passiva e al netto della mobilità attiva extraregionale;
b) è depurato della quota di spesa finanziata dalle maggiori entrate proprie rispetto alle entrate proprie considerate ai fini della determinazione del finanziamento nazionale. La riduzione è operata proporzionalmente sulle tre macroaree;
c) è depurato della quota di spesa che finanzia livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali;
d) è depurato delle quote di ammortamento che trovano copertura ulteriori rispetto al finanziamento ordinario del Servizio sanitario nazionale, nei termini convenuti presso i Tavoli tecnici di verifica.

*Conclusioni.* Indiscusso, è alla luce dell'evoluzione normativa che ha interessato il federalismo fiscale in sanità, l'*animus* del legislatore di garantire conti in ordine di Asl e Aziende Ospedaliere e risparmi di spesa sanitaria,

evitando sprechi, nell'alea dell'efficienza e della qualità. Tentativo che sulla carta sembra poter essere possibile non appena il federalismo fiscale in sanità partirà a regime, ovvero dal prossimo 2013 come si evince dal D. Lgs. n. 68/2011. In questa sede le riflessioni svolte vanno a dirimere il dubbio che agli albori della vita della L. n. 42/2009 dilagava in ogni ambito: quello della inconsistente rottura con il passato. *Dulcis in fundo* è avvenuta. Tale aspetto merita particolare attenzione non solamente per la delicatezza della materia coinvolgendo il diritto alla salute sancito espressamente dall'art. 32 della Cost. it. ma, altresì per le manovre che la UE richiede al nostro paese nelle quali la spesa sanitaria avrà il suo peso. Aleggia a tal proposito il rischio di tagli di spesa in sanità, rischio al quale tecnici di governo stanno lavorando per poterlo scongiurare e così garantire con il nuovo sistema dei Costi Standard e Fabbisogni in Sanità Standard qualità ed efficienza traducibili in termini di economia reale: in risparmi[5].

Sorge spontaneo il dubbio che se ciò non si verificasse e non avesse un seguito reale il diritto alla salute, sancito dall'art. 32 della Costituzione, da diritto assoluto diventerebbe un diritto sostanzialmente relativo in quanto condizionato dalle risorse finanziarie che diventeranno sempre più scarse.

Tuttavia il sistema delineato dal decreto *de quo* entrerà a pieno regime nel 2013 e, per la definizione precisa del suo funzionamento, occorrerà l'adozione ancora di un gran numero di atti normativi: decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere o d' intesa della Conferenza Stato-Regioni e talora anche previo parere delle commissioni parlamentari, pertanto la strada da percorre si prospetta ancora lunga e probabilmente ancora ricca di colpi di scena.

**BIBLOGRAFIA**


Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di controllo, "*Elementi per l'Audizione sullo schema di D. Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*", AUDIZIONE SULLO SCHEMA DI D.LGS. N. 317, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/audizioni/audizione_24_febbraio_2011.pdf

G.U. della Repubblica italiana - n. 109 del 12/05/2011

Relazione Tecnica sul "Decreto Legislativo in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", 23 marzo 2011.

Roberto Turno, "*Sanità, con il Federalismo risparmi per 4-5 miliardi*", il Sole24 ore, 09 giugno 2011, consultato in http://www.riformeistituzionali.it/media/86705/ilsole24ore%209_6_11.pdf

Nota per l'Audizione SVIMEZ davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, "*Schema di D. Lgs. N. 317 Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonchè di determinazione dei costi dei fabbisogni standard nel settore sanitario*", SVIMEZ, 23 febbraio 2011, Roma.


5 Roberto Turno, "*Sanità, con il Federalismo risparmi per 4-5 miliardi*", il Sole24 ore, 09 giugno 2011, consultato in http://www.riformeistituzionali.it/media/86705/ilsole24ore%209_6_11.pdf, pag. .

# Banda larga per rilanciare l'economia

*di Roberto Rao*

5 min.

Realizzare la banda larga e cablare il Paese con la fibra ottica è il più importante investimento che si possa fare per rilanciare la nostra economia.
Recentemente in Francia è stato pubblicato un rapporto molto interessante elaborato da McKinsey che risponde a due interrogativi molto diffusi, cioè quanto vale internet e qual è il suo impatto sull'economia. Secondo questa ricerca, internet ha fruttato alla Francia 60 miliardi nel 2009 (il 3,2% del Pil) e 72 (3,7% del Pil) nel 2010 e il suo contributo alla crescita è sempre più importante. Viene infatti stimato nel 10% se si considerano gli ultimi 15 anni, da quando cioè il web ha cominciato a far parte della vita quotidiana di persone e imprese, e dati altrettanto favorevoli si hanno per l'occupazione: il 4% della popolazione attiva, infatti, è a vario titolo legata all'economia digitale. La ricerca termina analizzando le prospettive di crescita e citando un interessante studio Ocse sul tasso di penetrazione di internet nei diversi Stati, secondo cui la Francia è al 17° posto con una penetrazione del 58%, mentre l'Italia ha un tasso pari appena al 27% e, dunque, molto lontano dalla media dei Paesi Ocse che è del 47%.
La bassa penetrazione di internet rappresenta per l'Italia allo stesso tempo un forte limite e una grande potenzialità. Esiste, infatti, una diretta correlazione fra innovazione tecnologica e sviluppo economico e, quindi, a ogni miglioramento del dato di penetrazione di internet corrisponderà un forte impulso alla crescita economica.
Il nostro Paese però non può perdere altro tempo, dopo che da tre anni e questa parte il Governo non ha fatto nulla di concreto. Si parla dello sblocco di 800 milioni di euro, uno stanziamento decisamente insufficiente a fronte di un progetto di circa 1,47 miliardi, e che per di più è sparito e ricomparso più volte, senza che si sia mai effettivamente materializzato. L'Italia così resta sempre più indietro rispetto all'Europa anche per quanto riguarda internet veloce, con appena il 21,3% della popolazione che vi ha accesso contro il 25,6% della media dell'Ue. E, come sappiamo tutti, oltre al digtal divide tra l'Italia e gli altri Paesi europei, ne esiste uno abbastanza grave tra il nord e il sud dello Stivale.
Ma a cosa serve la banda larga e perché è tanto importante? Avere internet veloce non significa solo consentire a chi naviga da casa di scaricare più facilmente film o file molto pesanti, ma permettere alle imprese italiane di lavorare su un piano di parità con le loro concorrenti estere e non solo sui mercati internazionali.
La banda larga, dunque, nonostante non la si possa toccare con mano, è un'infrastruttura non meno importante della rete stradale e di cui un Paese moderno non può fare a meno. In Italia, secondo i dati pubblicati da Riccardo Luna, in 15 anni sono stati ben 700 mila i nuovi occupati grazie alla rete, ma in altri Paesi si sono realizzati risultati molto più importanti. In Francia, per fare solo un esempio, i nuovi posti di lavoro creai dal web sono 1,2 milioni.
La scarsa di diffusione di internet, però, non è solo un problema economico, ma anche di cultura. Nel nostro Paese – con 10 milioni di famiglie che non possiedono un Pc – sono ancora in pochi ad aver capito il potenziale di innovazione portato dalla rete non solo per le aziende che offrono servizi web, ma anche e soprattutto per le altre, che si avvantaggiano di tre quarti della ricchezza totale prodotta grazie a internet. A sfruttare i vantaggi offerti dal web, come dimostrano studi e statistiche internazionali, dovrebbero essere soprattutto le PMI, dunque una situazione ottimale per l'Italia. Da noi, però, avviene esattamente l'opposto perché la maggior parte degli imprenditori è ancora legata a

> *La bassa penetrazione di internet rappresenta per l'Italia allo stesso tempo un forte limite e una grande potenzialità. Esiste, infatti, una diretta correlazione fra innovazione tecnologica e sviluppo economico*

concezioni superate da tempo.
L'impegno del prossimo futuro, dunque, dovrà essere diretto non solo al reperimento dei fondi, ma anche alla diffusione di una nuova cultura, soprattutto tra i giovani, adeguando i programmi delle nostre scuole alle nuove esigenze del mondo digitalizzato. Nell'insegnamento si deve mettere definitivamente da parte ogni approccio di tipo segretariale, considerando prioritario l'apprendimento di nozioni base per realizzare programmi, e consentire un maggiore accesso al materiale didattico in formato digitale, cercando di risolvere la cronica mancanza di computer nelle scuole.
Non ci sono però solo i giovani, ma anche gli adulti e le imprese. La maggior parte degli Italiani tra i 40 e i 100 anni non sa neppure accendere un Pc, un dato allarmante che ci impone di correre ai ripari, favorendo la promozione di corsi internet gratuiti o a basso prezzo.
Ho già accennato alla situazione delle aziende italiane, che sfruttano solo in minima parte i vantaggi che potrebbero derivare da un corretto utilizzo del web, anche prima della cablatura totale del Paese. La strada migliore per favorire l'alfabetizzazione dei piccoli imprenditori è aumentare la convenienza degli investimenti in tecnologie digitali, introducendo forti sgravi fiscali per gli investimenti legati ai processi di integrazione tra imprese e avviando campagne informative per far capire a tutti che internet rappresenta la possibilità di far crescere la propria azienda, di farsi conoscere, di comunicare, di acquistare, di capire.
Insieme a tutte queste considerazioni non si può dimenticare che il web svolge un ruolo fondamentale nella trasparenza della pubblica amministrazione, un settore nel quale in Italia si sono fatti passi avanti, ma molti ancora se ne devono fare, e che la rete è anche uno straordinario strumento di libertà, come dimostrano le recenti rivolte in Tunisia, Egitto, Libia e Siria.
Per tutte queste ragioni, l'Unione di Centro ha presentato un'Agenda digitale che indica chiaramente quali siano le priorità e come affrontarle. Tra le nostre proposte ci sono l'abbassamento dell'Iva al 4% per i beni digitali distribuiti via internet per favorire lo sviluppo di un mercato legale, ostacolando la pirateria, ma anche la definizione per legge della net-neutrality. Gli internet provider, infatti, non devono poter discriminare il traffico sulle proprie reti sulla base della tipologia dei servizi, mettendo così a rischio la pluralità dell'informazione e la competitività del mercato. Consapevoli delle difficoltà del bilancio pubblico, poi, avevamo proposto di sostituire il beauty contest delle frequenze televisive con un asta e devolverne il ricavato alla realizzazione della banda larga nelle regioni più in ritardo in questo settore, cioè quelle del Mezzogiorno. Una proposta semplice, dunque, per abbattere il digital divide, ma che è stata respinta da un Governo che evidentemente non ne comprende l'importanza e condanna così l'Italia, anche da questo punto di vista, a rimanere sempre più indietro rispetto agli altri Paesi più industrializzati.

# Banda larga, da chimera a motore di sviluppo

*di Rodolfo De Laurentiis*

4 min.

Il grave ritardo nelle strategie politiche e culturali della tecnologia digitale e gli scarsi investimenti governativi hanno non solo frenato la modernizzazione dell'Italia ma ne hanno anche abbassato gli standard medi europei.

Il settore ha assolutamente bisogno di riforme. Stando, infatti, ai recenti dati Istat il Paese non brilla certamente per l'utilizzo dei mezzi informatici. Una strategia importante per raggiungere l'obiettivo potrebbe essere la realizzazione di 'una rete infrastrutturale' della banda larga che, oltre ad offrire un'occasione d'incontro tra investitori privati e pubblici, genererebbe un circolo virtuoso. Inoltre essa avrebbe, soprattutto in un momento di grave crisi come questo, un impatto positivo e immediato dal punto di vista occupazionale, poiché oltre il 70% dell'investimento sarebbe diretto a opere civili sul territorio rapidamente cantierabili.

Rinunciare ad investire in questo settore, come sta avvenendo oggi, e non creare una cabina di regia per coordinare gli sforzi delle regioni rappresenta, soprattutto in previsione futura, un pesante danno economico.

L'allarme di un grave ritardo negli investimenti mirati è stato lanciato anche dal presidente dell'AGCOM, Corrado Calabrò, che ha presentato in Parlamento, nel maggio scorso, la relazione annuale sul paese dal punto di vista della comunicazione. Calabrò, nel suo intervento, ha messo in luce tutte le difficoltà che l'Italia sta vivendo a causa del blocco delle infrastrutture tecnologiche. La sua proposta del 9 settembre è: "Destinare una quota significativa degli introiti eccedenti i 2,4 miliardi dell' asta in corso per l' assegnazione delle frequenze 4G, a misure di sostegno per il digital divide e le reti di nuova generazione".

E i dati non sono affatto rassicuranti, se si calcola che solo il 5% delle abitazioni ha oggi una connessione a 'banda larga', con 10 punti percentuali in meno rispetto alla media europea. L'Italia, dunque, rischia seriamente la recessione in 'serie b' nel settore digitale: troppi utenti non si abbonano pur avendone la possibilità; le PMI non colgono le opportunità disponibili ed il rischio è quello di non farci trovare pronti con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea.

Il problema italiano è però soprattutto di tipo culturale: prevale una 'forma mentis' che tiene una parte ancora troppo ampia della popolazione lontana dal web e dalle sue dinamiche. Lo sviluppo di Internet in Italia è bloccato e la banda larga classica, quella su doppino, non sta evolvendo come dovrebbe. Gli italiani sembrano non aver compreso l'utilità della grande rete e la sfruttano, così, poco e male. Il gap culturale fa si che internet, per molti, sia solo sinonimo di Facebook e social network; ma, di converso, è anche vero che non si fa nulla per stimolare l'uso della grande rete. Si aggiunga a ciò che il Governo con la manovra finanziaria ha calato la scure sugli investimenti per il digital divide.

L'Italia assiste così ad una forte retrocessione dal punto di vista tecnologico. Infatti, il "guru" indiano dell'hi-tech Soumitra Dutta, autore della ricerca "The Global innovation index 2011" , in un recente convegno a Roma ha illustrato i dati emersi dallo studio sulla competitività mondiale nell'Ict. Dall'indagine, che riguarda 125 Paesi che rappresentano l'83% della popolazione mondiale e circa il 98% del Pil globale, colloca nel 2011 l'Italia al 35° posto nel mondo e al 22° posto in Europa.

Se è vero che con tutti i potenziali servizi a favore delle imprese, dei professionisti e delle famiglie, la banda larga è considerata prioritaria per la crescita e lo sviluppo nazionale e per la competitività del sistema paese, è allora indispensabile che si instauri, e al più presto, una forte sinergia tra pubblico e privato. Per meglio dire, è necessario un intervento diretto dello Stato, che non deve scoraggiare gli investimenti privati. Al contrario, esso deve stimolarli, cercando il punto di equilibrio tra i benefici per la collettività derivanti dalla disponibilità diffusa dei servizi e gli incentivi riconosciuti agli investi-

*“Il Paese non brilla nell’utilizzo dei mezzi informatici. Un’importante strategia per raggiungere questo obiettivo potrebbe essere la realizzazione di ‘una rete infrastrutturale’ della banda larga che, oltre ad offrire un’occasione d’incontro tra investitori privati e pubblici, genererebbe un circolo virtuoso”*

*chi è*

Consigliere d’Amministrazione Rai

tori per realizzare le nuove infrastrutture.
Serve, inoltre, con urgenza un ‘piano di rilancio’ in cui ciascuno adempia al proprio ruolo. Da un lato il ‘rigore finanziario’ non può essere una scusante per il settore pubblico; dall’altro i privati devono fare la loro parte e non disperdere le risorse con piani infrastrutturali divergenti. Ma senza investimenti la situazione è asfittica e rischia di bloccare ancora l’attesa ripresa economica. Sono essenziali regole chiare e un piano progettuale definito. Condivisibili le due idee principali del progetto del presidente Calabrò: innanzitutto chiarire e semplificare le regole, poi superare l’attesa della domanda e considerare che, come avvenuto con il digitale terrestre, un approccio a macchia di leopardo potrebbe sbloccare la situazione della banda larga.
Sarebbe inoltre auspicabile, come primo passo di un processo di sviluppo più ampio e, ovviamente, più lungimirante, “assicurare” come si legge in un Emendamento presentato dal Terzo Polo alla manovra finanziaria, “la massima valorizzazione economica delle frequenze radiotelevisive da assegnare tramite gara e impiegare poi le risorse raccolte per la realizzazione della banda larga in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, dove è meno sviluppata”.

# Innovare energeticamente

*di Luciano Caglioti*

4 min.

A bocce ferme, archiviato il referendum sul nucleare, preso atto del fatto che anche i giapponesi possono combinare guai, siamo di nuovo al punto di partenza: che facciamo con il problema energetico? Perché il tempo passa, le risorse ovviamente diminuiscono, e non sembra che alle tante parole corrisponda un qualche fatto concreto. Proviamo a dare una occhiata a come stanno le cose. Alla fine del 1972 Gheddafi diede origine alla prima crisi energetica del dopoguerra raddoppiando e dopo poco raddoppiando ancora il prezzo del petrolio di cui la Libia era ( ed è ancora) uno dei più grandi produttori. Fino ad allora lo sviluppo mondiale si era basato, per quanto concerne l'energia , sui combustibili fossili, in particolare petrolio, metano e in misura minore e decrescente, carbone. Con un particolare: il prezzo, che era rimasto fermo per qualche decennio nel dopoguerra a valori minimali. Si era creata una situazione stabile, nella quale il petrolio veniva considerato "come l'acqua del rubinetto". Il che ha portato ad una sorta di "drogaggio" dello sviluppo dell'economia, nel senso che si è data vita ad un sistema nel quale il parametro energia era considerato come un "non problema" sia sotto il profilo della disponibilità sia sotto quello del costo. L'iniziativa di Gheddafi venne accolta dai paesi industrializzati come un vero e proprio fulmine a ciel sereno, anche perché i rincari iniziali vennero seguiti in breve tempo da altri rincari , anche da parte di altri produttori. Cui fecero seguito – per la verità con scarso successo - tutta una serie di iniziative di risparmio e di tentativi di sostituzione del petrolio con altre fonti meno soggette a scossoni. Alcuni paesi puntarono sul nucleare, Francia in primis, si registrò un ritorno del carbone , si sfruttò al massimo possibile la sorgente idroelettrica, ma la base di tutto continuavano ad essere gli idrocarburi, petrolio e metano. Si parlava molto di fonti rinnovabili, come le biomasse e il solare (comprendente anche l'eolico) ma almeno in questa prima fase non si è raggiunta una sostanziale competitività con l'energia da idrocarburi. Si studia, si spera di aumentare i rendimenti di conversione soprattutto nel settore fotovoltaico – o prima o poi attraverso le nanotecnologie si perverrà a qualche salto qualitativo - ma ad oggi ancora non possiamo dirci soddisfatti. Ci si consenta una considerazione. Dalla prima crisi energetica ad oggi lo sviluppo di nuove tecnologie è stato immane. Quando Gheddafi diede il primo colpo, la scienza di computer e derivati era agli albori, internet era ben lontana, DVD, telefonini ancora da inventare, molti farmaci importantissiminon erano ancora in farmacia, ecc. Tutto questo ora è ben presente, salvo le fonti rinnovabili che non erano ancora in scena allora, e che oggi sono ancora a qualche unità percento . Appare chiaro che non è un problema di volontà, ma di una sorta di difficoltà intrinseca, a nostro avviso legata soprattutto alla necessità di operare su vaste superfici. Occorre ricerca ed innovazione per portare queste fonti ad una realtà competitiva. Soprattutto ora che il disastro giapponese ha messo in moto un meccanismo di rifiuto del nucleare che rischia di travolgere una fonte che viene guardata con crescente sospetto e timore. E qui appare doveroso sollevare qualche obiezione . Fermo restando che ognuno ha il diritto di scegliere quello che vuole nel panorama delle offerte, purchè ovviamente ne paghi il prezzo, sorgono molte in-

bio

Ordinario di chimica organica e Pro-Rettore dell'Università degli Studi di Roma "Sapienza" con delega allo sviluppo e ai rapporti con il mondo produttivo, autore di diversi libri tra cui *Pigri profeti & santoni. Saggio semiserio sui luoghi comuni*, Gangemi, *I giovani nella società che cambia*, Franco Angeli, *I tre volti della tecnologia*, Rubettino, e *La scienza tradita. Le vicissitudini della ricerca scientifica in Italia*, Di Renzo Editore, è delegato presso la commissione CEE per la ricerca italiana e Presidente del Comitato scientifico OSECO

*“Negli Usa si lanciò il “progetto Manhattan” che aveva come scopo la costruzione di una bomba atomica. Occorre ora un progetto analogo, questa volta pacifico, che sviluppi tutte le tecnologie che possono dare un serio contributo alla soluzione, o quanto meno all’alleggerimento del problema energetico”*

congruenze nel modo in cui l’opinione pubblica valuta il rapporto fra rischi e benefici della produzione energetica. Assistiamo ad una furibonda opposizione al nucleare, ed ad una sostanziale indifferenza alle altre fonti. Qualsiasi sistema tecnologico si prenda, comporta rischi anche ingenti. Le dighe possono crollare, incendi ed esplosioni accompagnano l’impiego di petrolio, metano, carbone, i problemi presenti o futuri di approvvigionamento danno luogo ad azioni anche militari nelle zone petrolifere, pure tutto ruota soprattutto attorno alle centrali nucleari . Che fare? Distinguiamo due scenari, quello italiano e quello mondiale. Lo scenario italiano fa spavento, perché resistiamo non solo al nucleare ma anche, sia pure in misura minore, a tutto ciò che riguarda l’energia: centrali a carbone, elettrodotti, rigassificatori ecc…, arrivando a investire e creare occupazione all’estero sottraendo possibilità occupazionali qui per crearle altrove. E veniamo al discorso globale. Durante la seconda guerra mondiale, negli Usa si lanciò il “progetto Manhattan “ che aveva come scopo la costruzione di una bomba atomica . Occorre un progetto analogo, questa volta pacifico, che sviluppi tutte le tecnologie che possono dare un serio contributo alla soluzione, o quanto meno all’alleggerimento di questo problema vitale per l’umanità.

# Politiche per l'occupazione: una prospettiva europea

*di Paolo Pasimeni*

9 min.

È stato recentemente rilevato[1] che la principale preoccupazione dei cittadini europei oggi è l'occupazione, seguita da povertà, assistenza sanitaria e formazione. Tutti problemi che si consideravano risolti nel mondo occidentale. In realtà le politiche economiche che hanno dominato gli ultimi decenni, tanto in Europa come negli Stati Uniti, hanno avuto come effetto, perlomeno collaterale, un inasprimento di problemi sociali antichi, che riguardano porzioni sempre più grandi della popolazione.

I tradizionali modelli economici del mercato del lavoro si basavano su ipotesi standard, mutuate dallo studio dei mercati di prodotti non differenziati, in cui una curva di offerta incontra la domanda, ad un dato livello di prezzo. La realtà delle scelte e dei comportamenti degli agenti economici nel mercato del lavoro è molto più complessa e dipende da una serie piuttosto eterogenea di fattori. L'incontro fra domanda e offerta di lavoro non è solamente una questione quantitativa, è piuttosto un problema qualitativo, i cui meccanismi richiedono politiche appropriate per aiutare questo incontro fra competenze richieste per determinati posti di lavoro e competenze offerte dai lavoratori. Questa è una delle principali lezioni di Peter Diamond, Dale Mortensen e Christopher Pissarides, ai quali è stato assegnato l'ultimo Premio Nobel per l'economia (2010).

chi è

**Paolo Pasimeni**, Commissione Europea, Direzione Generale per l'Occupazione e le Politiche Sociali

Favorire l'incontro fra competenze richieste e competenze disponibili è uno dei punti critici delle politiche per l'occupazione, per questo il grado di mobilità del mercato del lavoro è rilevante. L'Europa ha tradizionalmente avuto un mercato del lavoro meno mobile di quello degli Stati Uniti, anche per questo ha tassi di disoccupazione strutturalmente più alti. Le ragioni sono molteplici, ma ciò che più interessa è la tendenza in atto in queste due zone del mondo.

Nell'Unione europea, il mercato unico si fonda sulla libertà di movimento di beni, capitali, servizi e persone, tendendo verso un'integrazione dei mercati del lavoro nazionali. Ovviamente sono ancora numerose le barriere da abbattere per giungere al completamento del mercato unico europeo, ma la tendenza verso l'integrazione è chiara.

Gli Stati Uniti, invece, hanno sempre avuto un mercato del lavoro molto più mobile, usufruendo di una maggiore integrazione economica, giuridica, culturale, che però inizia a conoscere delle rigidità inedite nella mobilità interna, come conseguenza della recente crisi immobiliare. Per la prima volta, infatti, una quota importante di cittadini statunitensi si trova ad abitare in abitazioni il cui valore, essendo rapidamente crollato, è inferiore all'indebitamento che ancora grava sulle loro spalle. Questo genera un importantissimo disincentivo alla mobilità, rendendo più rigido il mercato del lavoro nazionale e più difficile l'incontro tra domanda ed offerta non solo in termini quantitativi, ma soprattutto qualitativi.

Numerosi economisti e politici hanno esortato il governo americano a compiere uno sforzo consistente in attività di potenziamento ed adeguamento di istruzione e formazione, in modo da fornire ai lavoratori le competenze necessarie per migliorare la capacità del mercato del lavoro, di abbinare, in un determinato territorio, posizioni lavorative e qualifiche. Obiettivi che in Europa cerca di raggiungere il Fondo Sociale Europeo, uno strumento pensato già nel 1957.

1 Eurobarometro 73, Novembre 2010.

La Commissione europea ha recentemente rilanciato la sua strategia economica per la crescita e l'occupazione, facendo seguire alla "Strategia di Lisbona" (2000-2010) una nuova "Strategia Europa 2020". È stato calcolato[2] che il raggiungimento di un tasso d'occupazione del 75% e di un livello di formazione post-laurea del 40% (due degli obiettivi della strategia 2020) avrebbe un effetto sulla crescita del PIL europeo di almeno undici punti percentuali. In tempi di crisi economica e di profonda revisione delle politiche industriali, questo non è più un dato trascurabile.

> *"Perché la creazione di posti di lavoro sia sostenibile e duratura, è necessario concentrarsi su attività altamente qualificate, ad alto contenuto scientifico ed intensità tecnologica"*

Tabella 1:

**1.7 Potential increase in GDP per head from achieving the Europe 2020 targets for the employment rate and tertiary education, 2007**

| | | EU-27 | CONV | TRANS | RCE |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | *% change* |
| 1 | Increasing the employment rate, 20–64, to 75% | 6 | 17 | 11 | 3 |
| 2 | Increasing the share of tertiary educated population, 25–34, to 40% | 4 | 10 | 4 | 3 |
| 3 | 1 and 2 simultaneously | 11 | 29 | 16 | 6 |

Source: Eurostat, DG REGIO calculations

Tutte le analisi evidenziano che per occupare le posizioni lavorative di domani saranno necessarie competenze nuove e più elevate. Competere con le economie emergenti attraverso una guerra al ribasso sul costo del lavoro non è più possibile, anche perché in molti casi la forza di queste economie è già nell'alto contenuto tecnologico delle loro esportazioni.
La teoria economica ci suggerisce che la delocalizzazione delle attività produttive è tanto più facile quanto minore è il contenuto di competenze tecniche, scientifiche e specialistiche di tali attività. Viceversa attività strategiche ad alto contenuto scientifico e tecnologico sono difficilmente delocalizzabili e solamente quei territori in grado di offrire una massa critica di competenze scientifiche, tecnologiche e manageriali di alto livello riescono ad attrarre investimenti qualificati e possono pensare di avere una certa garanzia di medio termine sui livelli di occupazione.
L'analisi è piuttosto semplice, ciò che è complicato è la realizzazione di una strategia per l'occupazione lungimirante ed efficace. Questo perché il tipo di investimenti richiesto è consistente, sostenuto, e può produrre benefici solo a medio o lungo termine. Qui entra in gioco il divario fra i tempi della politica e quelli dell'economia: tutti i governi democratici devono sottoporsi all'esame elettorale entro 4-5 anni dal loro insediamento, ed hanno quindi un chiaro incentivo a finanziare investimenti che diano risultati visibili nel breve termine (3 massimo 4 anni) e che hanno, spesso, un effetto di spiazzamento rispetto ad altri investimenti strutturali di lungo periodo.

Non esiste oggi in Europa un solo governo nazionale

2 European Commission (2010). Investing in Europe's future - Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Publications Office of the European Union. Luxembourg, November 2010.

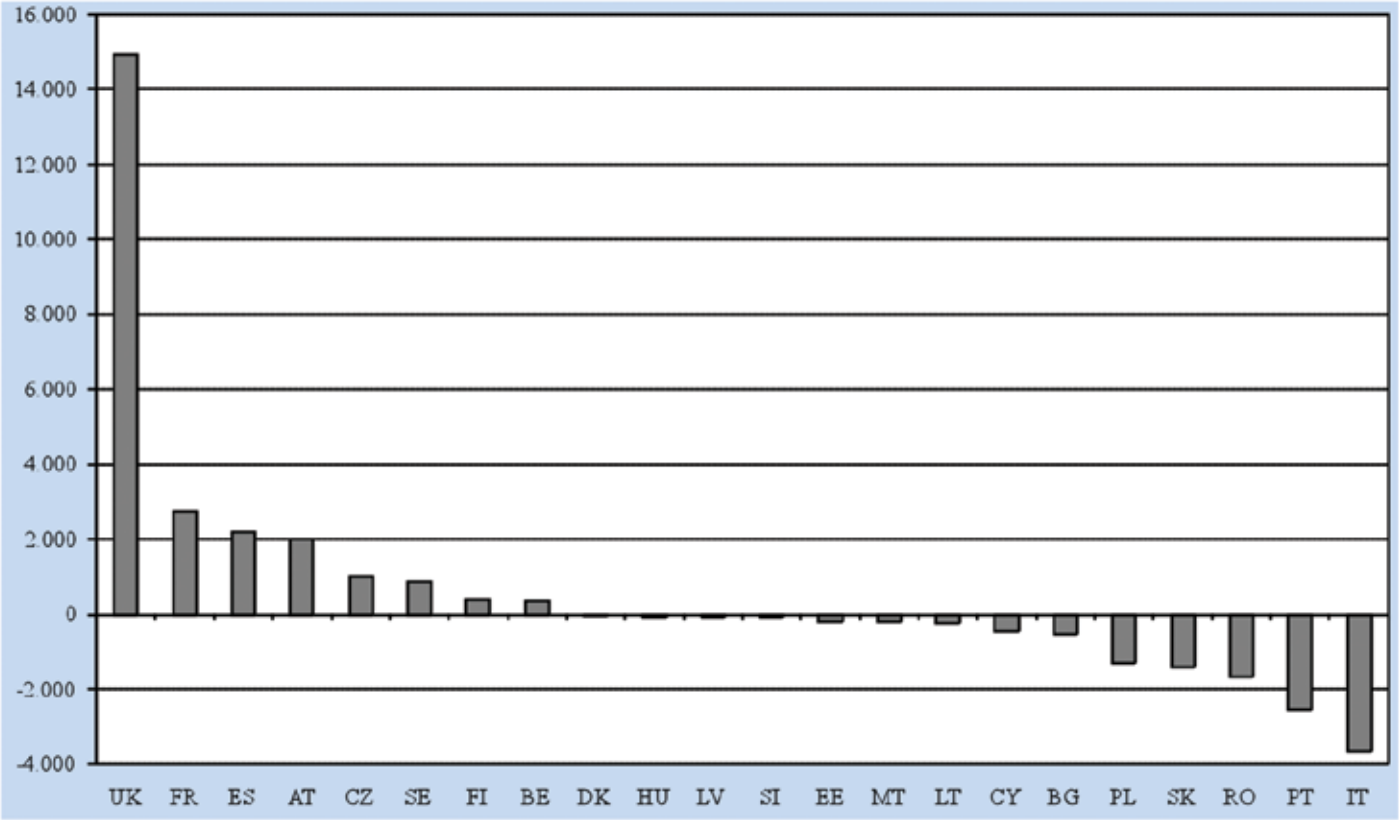
o regionale che possa impegnarsi in un programma di investimenti strategici per 7 o 9 anni, come avviene nella programmazione comunitaria dei fondi strutturali. Ecco quindi un importante aspetto del valore aggiunto comunitario: promuovere quegli interventi strategici che hanno un impatto strutturale sulle economie nazionali e regionali e che rischiano di non rientrare nelle priorità di spesa ordinaria. Fra questi interventi rientrano quegli investimenti di lungo periodo in istruzione, formazione professionale e riforme strutturali, che determinano le condizioni di base perché le politiche per l'occupazione siano efficaci.
La situazione italiana è caratterizzata da un tasso di occupazione particolarmente basso rispetto agli altri Paesi dell'Unione europea.

Tabella: Tassi di occupazione in Italia ed in Europa (2010) [3]:

| Tassi di Occupazione (%) | | |
|---|---|---|
| | Totale | Femminile |
| Svezia | 78.7 | 75.7 |
| Paesi Bassi | 76.8 | 70.8 |
| Danimarca | 76.1 | 73.1 |
| Cipro | 75.4 | 68.5 |
| Germania | 74.9 | 69.6 |
| Austria | 74.9 | 69.6 |
| Regno Unito | 73.6 | 67.9 |
| Finlandia | 73.0 | 71.5 |
| Lussemburgo | 70.7 | 62.0 |
| Portogallo | 70.5 | 65.6 |
| Rep Ceca | 70.4 | 60.9 |
| Slovenia | 70.3 | 66.5 |
| Francia | 69.2 | 64.9 |
| **UE 27** | **68.6** | **62.1** |
| Belgio | 67.6 | 61.6 |
| Estonia | 66.7 | 65.7 |
| Bulgaria | 65.4 | 61.7 |
| Lettonia | 65.0 | 64.9 |
| Irlanda | 64.9 | 60.4 |
| Slovacchia | 64.6 | 57.4 |
| Polonia | 64.6 | 57.7 |
| Lituania | 64.4 | 65.1 |
| Grecia | 64.0 | 51.7 |
| Romania | 63.3 | 55.9 |
| Spagna | 62.5 | 55.8 |
| **Italia** | **61.1** | **49.5** |
| Ungheria | 60.4 | 55.0 |
| Malta | 59.9 | 41.4 |

Ciò che conta, oltre a un più alto tasso d'occupazione, certamente necessario, è soprattutto il modo in cui questo obiettivo viene raggiunto. Perché la creazione di posti di lavoro sia sostenibile e duratura, è necessario concentrarsi su attività altamente qualificate, ad alto contenuto scientifico ed intensità tecnologica. A tal fine il punto cruciale è la capacità di un territorio di formare e attrarre talento, grazie ad investimenti in formazione avanzata, ricerca e innovazione.
La percentuale di giovani con un grado d'istruzione post-universitario in Italia è del 19,8%, a fronte di una media comunitaria del 33%, e di valori ben più altri negli altri maggiori Stati Membri dell'Unione: Germania 30%, Francia 43%, Gran Bretagna 43%, Spagna 41%, Polonia 35%. In un'ottica di sviluppo basato sulla conoscenza, sulla ricerca e sull'innovazione, questo dato è chiaramente preoccupante ed è chiaro come l'investimento in formazione avanzata sia una priorità per l'Italia.
La capacita di formare e attrarre talenti è fondamentale: tutti i Paesi "esportano" e "importano cervelli" e questi flussi sono in crescita all'interno dell'Unione europea man mano che si raggiunge una maggiore integrazione. Ciò che è più interessante osservare, tuttavia, è il risul-

3 Eurostat (2011). Data refer to 2010. Last update: 17.06.2011 Date of extraction: 11.07.2011.




tato "netto" di questi flussi: sottraendo il numero di ricercatori che vanno via da un Paese dal numero di ricercatori stranieri che vengono attratti nello stesso Paese, si ha una misura del "guadagno" o della "perdita netta di cervelli". Secondo gli ultimi dati disponibili[4], relativi a 22 Paesi su 27, l'Italia è il Paese che soffre maggiormente di quest'emorragia di "cervelli", non compensata affatto dalla capacità di attrarne da altri Paesi.

Intra-EU "net gain" of doctoral researchers: differences between the number of doctoral candidates (ISCED 6) in the reporting country with citizenship from all other Member States in the EU27, and the number of doctoral candidates (ISCED 6) of the reporting nationality in all the other member states in the EU27 (2007)

Source: European Commission (2010). Study on mobility patterns and career paths of EU researchers. Directorate General for Research. June 2010.

Questo drenaggio di risorse intellettuali rappresenta un pericolo per il futuro, non solo per ciò che riguarda la capacità di ripresa economica, ma soprattutto per il tipo di modello di sviluppo economico sul quale un Paese in queste condizioni può puntare: le condizioni strutturali determinano i risultati degli investimenti realizzati, esse meritano quindi molta attenzione. Un Paese che vuol puntare ad un recupero sostenibile dell'occupazione ha bisogno di puntare sul miglior capitale umano. Se non si costruiscono le condizioni di base perché le migliori energie e competenze possano trovare dei lavori adeguati al loro valore, più che di "fuga dei cervelli", si dovrebbe iniziare a parlare di "cacciata dei cervelli".

Il caso delle politiche per l'occupazione in Italia, quindi, si configura come un doppio problema sia dal lato della domanda (creare posti di lavoro altamente qualificati, invece di competere per attrarre le attività a più basso valore aggiunto), sia da quello dell'offerta (un migliore sistema di formazione, che sia capace di attrarre i migliori dall'estero e di trattenere gli italiani).

4 European Commission (2010). Study on mobility patterns and career paths of EU researchers. Directorate General for Research. Brussels, June 2010.

# Per la riforma del diritto del lavoro

*di Pietro Ichino*

3 min.

> *Tutti a tempo indeterminato, con un contratto più flessibile, ma con maggiore sicurezza nel caso di perdita del posto*

Propongo di promuovere una grande intesa tra lavoratori e imprenditori, nella quale questi ultimi rinunciano al lavoro precario in cambio di un contratto di lavoro a tempo indeterminato reso più flessibile con l'applicazione di una tecnica di protezione della stabilità diversa da quella attuale per i licenziamenti dettati da motivo economico-organizzativo.

La cosa può funzionare così:

- d'ora in poi tutti i nuovi rapporti di lavoro, esclusi soltanto quelli stagionali o puramente occasionali, si costituiscono con un **contratto a tempo indeterminato**, che si apre con un periodo di prova di sei mesi;
- la contribuzione previdenziale viene rideterminata in **misura uguale per tutti i nuovi rapporti**, sulla base della media ponderata della contribuzione attuale di subordinati e parasubordinati; una fiscalizzazione del contributo nel primo anno per i giovani, le donne e gli anziani determina la riduzione del costo al livello di un rapporto di lavoro a progetto attuale; la **semplificazione degli adempimenti** riduce drasticamente i costi di transazione;
- dopo il periodo di prova, si applica la protezione prevista dall'**articolo 18 dello Statuto per il licenziamento disciplinare e contro il licenziamento discriminatorio, per rappresaglia**, o comunque per motivo illecito;
- in caso di licenziamento per motivi economici od organizzativi, invece, il lavoratore riceve dall'impresa un congruo **indennizzo che cresce con l'anzianità di servizio**;
- viene inoltre attivata un'**assicurazione complementare contro la disoccupazione**, che porta il trattamento complessivo a un livello paragonabile a quelli scandinavi**:** durata pari al rapporto intercorso con limite massimo di tre anni, con copertura iniziale del 90% dell'ultima retribuzione, decrescente nei due anni successivi fino al 70%), condizionata alla disponibilità effettiva del lavoratore per le attività mirate alla riqualificazione professionale e alla rioccupazione;
- l'assicurazione e i servizi collegati, affidati ad agenzie scelte dalle imprese o ad enti bilaterali costituiti di comune accordo con i sindacati, sono finanziati interamente a carico delle imprese stesse (con un contributo il cui costo medio è stimato intorno allo 0,5% del monte salari): più rapida è la ricollocazione del lavoratore licenziato, più basso è il costo del sostegno del reddito per l'impresa: donde un forte incentivo economico all'efficienza dei servizi di *outplacement*;
- il compito del giudice è limitato a controllare, su eventuale denuncia del lavoratore, che il licenziamento non sia in realtà dettato da motivi illeciti (per esempio: licenziamento squilibrato a danno di persone disabili, donne, lavoratori sindacalizzati, ecc.); il "filtro" dei licenziamenti per motivo economico è costituito invece essenzialmente dal suo costo per l'impresa.

www.pietroichino.it

*chi è*

Senatore Pd, componente della 11 commissione Lavoro, previdenza sociale. Cofondatore assieme a Marino Regini del Dipartimento di Studi del Lavoro e del Welfare dell' Università degli Studi di Milano.

# Piani, programmi, normative e prospettive per il mercato del lavoro italiano

*di Emanuele Rigantè*

6 min.

Nel mercato del lavoro italiano – dal luglio 2010 - sono intervenuti piani di azione e atti di programmazione a valle del Piano triennale "Liberare il lavoro per liberare i lavori"[1], ci riferiamo ai cosiddetti 3 piani di azione di Italia 2020: "Per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro", "Per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro", e il "Per l'integrazione nella sicurezza- Identità e Incontro". Successivamente, il legislatore ha normato nuovi dispositivi: l'art. 29 della manovra 2011 "Liberalizzazione del collocamento e dei servizi"[2]", riscrive l'art. 6 del Dlgs n. 276/2003, (c.d. "Legge Biagi") riformando ulteriormente il collocamento e ampliando la platea degli operatori pubblici e privati abilitati a intermediare lavoro. Il testo unico sull'apprendistato[3], del luglio 2011, racchiude l'intera regolamentazione della materia, che nell'ottica proposta dal legislatore costituisce uno dei principali riferimenti per lo sviluppo delle politiche di inserimento al lavoro. Occorre infine rammentare l'Accordo Stato-Regioni per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga per il 2011/12. che proroga l'accordo già in vigore per il biennio 2009/10[4]. Delineato questo quadro, è necessario soffermarsi sul recentissimo atto di conversione in legge del DL 138/2011, la c.d. "Finanziaria di Agosto", ove vi sono delle misure che impattano sul mercato del lavoro: 1) riconoscimento della piena capacità per i contratti collettivi a livello aziendale o territoriale sottoscritti da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda di realizzare specifiche intese modificative dell'attuale assetto del diritto del lavoro; 2) riconosce ai fondi interprofessionali per la formazione continua la possibilità di promuovere azioni di formazione per gli apprendisti e per i lavoratori coordinati e continuativi nella modalità a progetto; 3) crea una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale dei tirocini formativi e di orientamento non curriculari[5]. che non potranno avere una durata superiore a sei mesi, proroghe comprese, e potranno essere promossi unicamente a favore di neo-diplomati o neo-laureati entro e non oltre 12 mesi dal conseguimento del titolo di studio; 4) introduce il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Occorre sottolineare l'utilità nella disciplina dei tirocini, nonché - a fronte dell'ampliamento della platea degli intermediari attivi nell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro - il rafforzamento delle misure di contrasto all'illecita intermediazione e al caporalato. Più importante è soffermarsi su alcuni aspetti che dovranno essere presi in considerazione per il futuro. Ove si diffondesse il ricorso alla contrattazione aziendale e territoriale, il sistema avrà bisogno di essere rafforzato nell'ottica di una circolarità e disponibilità delle informazioni strategiche per avviare azioni di impiego per i neo entranti nel mercato del lavoro e per i fuoriusciti cui occorre supporto al reingresso. Ciò va fatto attraverso le infrastrutture tecnologiche e le reti informative al fine di

1 Approvato dal Consiglio dei Ministri il 30 luglio 2010, definisce una serie di indirizzi per promuovere la crescita economica e una occupazione maggiore e di qualità ponendo particolare attenzione ai temi della produttività del lavoro, dell'occupabilità delle persone e dell'emersione

2 D.L. 6/7/2011 n. 98, pubblicato sulla G.U. n.155 del 6/07/2011 concernente "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria

3 Apprendistato: 1) per la qualifica e il diploma professionale per gli under 25 con la possibilità di acquisire un titolo di studio in ambiente di lavoro; 2) di mestiere in ambiente di lavoro per i giovani tra i 18 e i 29 anni; 3) di alta formazione e ricerca per conseguire titoli di studio specialistici, universitari e post-universitari e per la formazione di giovani ricercatori per il settore privato; 4) per la riqualificazione di lavoratori in mobilità espulsi da processi produttivi

4 Conferma quanto previsto dalla legge di stabilità: 1 miliardo di euro per gli interventi a sostegno del reddito cui si aggiungono 600 milioni di residui del biennio 2009-2010. Le Regioni concorrono con la parte non utilizzata dello stanziamento di 2.2 miliardi di euro, fino a esaurimento

5 Fatta eccezione per i disabili, gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti e i condannati ammessi a misure alternative di detenzione

> *Ove si diffondesse il ricorso alla contrattazione aziendale e territoriale, il sistema avrà bisogno di essere rafforzato nell'ottica di una circolarità e disponibilità delle informazioni strategiche per avviare azioni di impiego per i neo entranti nel mercato del lavoro e per i fuoriusciti cui occorre supporto al reingresso*

adeguare agli standard europei le reti dei servizi pubblici, delle agenzie e degli altri attori coinvolti (in particolare scuole, università, enti bilaterali) per il completamento del processo d'integrazione tra politiche attive e passive e nell'ottica di un aumento dei livelli di partecipazione dei lavoratori percettori di sostegni al reddito a programmi di politica attiva. Assolutamente associata al tema precedente, è l'occorrenza di diffondere tra imprese e lavoratori l'importanza dell'utilizzo dei fondi interprofessionali al fine di attivare con efficacia e rapidità le azioni di qualificazione e formazione messe a disposizione d'imprese e lavoratori come previsto dalla legge 388/2000 che consente alle imprese di destinare la quota dello 0,30% dei contributi versati all'INPS, il cosiddetto "contributo obbligatorio per la disoccupazione involontaria", alla formazione dei propri dipendenti. Questo strumento, associato alla periodica verifica dei profili professionali richiesti dal mercato del lavoro e alle analisi predittive sui mutamenti delle manifatture, delle tecnologie e delle relative competenze occorrenti può fornire un potente supporto alla rapida qualificazione di lavoratori in inserimento, ovvero alla riqualificazione di quelli già presenti in azienda. Tema da non dimenticare nell'ultimo periodo della fase intermedia (al 31 dicembre 2011) di utilizzo dei fondi comunitari 2007/2013 è quello di rendere operativa una struttura di missione nell'ottica di una promozione della collaborazione istituzionale con Regioni e Province Autonome nella gestione di interventi attuativi, che sia strumento efficace nel provvedere a un pieno utilizzo dei Fondi e per preparare le piste di lavoro, le infrastrutture normative e le ipotesi organizzative che condurranno alla definizione del quadro nazionale per il periodo 2014/2020, già in fase di discussione a livello comunitario (si veda: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_fr.cfm). Un'elaborazione su dati della Ragioneria Generale dello Stato pubblicata dal "Sole 24 ore" nel settembre 2011 mostra che a fronte di oltre 8 miliardi stanziati per l'FSE 2007/2013, gli impegni sono stati 3 miliardi circa (38,6%) e il pagato 1,5 miliardi circa (18,6%). Per il FESR i dati sono lievemente più confortanti: stanziati 7,6 miliardi, impegnati 3,4 circa (44,4%) e pagati circa 2 miliardi (25%).

# Tempo di austerity. Il costo dei diritti e l'auspicata rimessa in vigore di alcune virtù civiche

*di Valentina Giammaria*

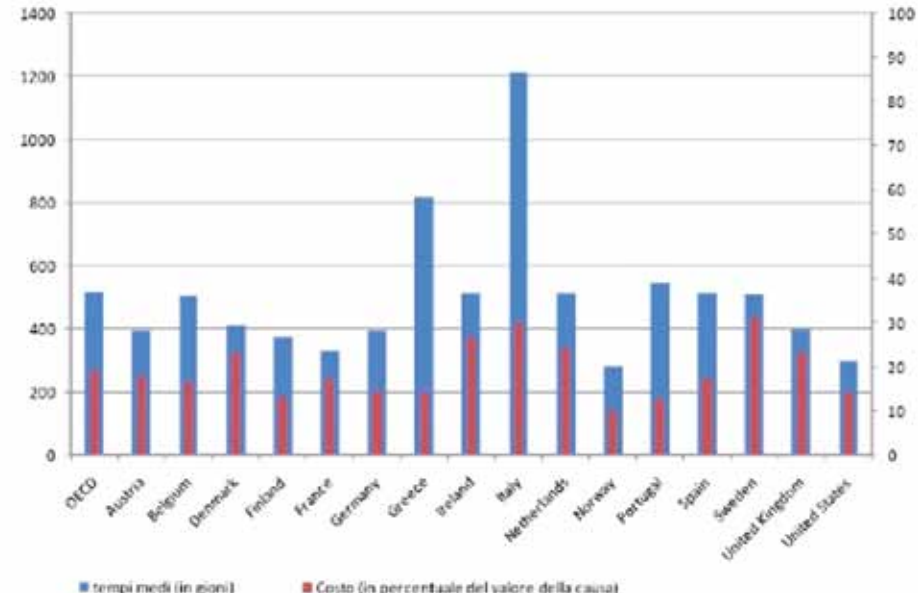
7 min.

Il legame che avvince l'efficienza della giustizia e il buon funzionamento del sistema economico affiora plasticamente dalla realtà odierna, difatti in tempo di crisi economica la rilevanza del sistema giudiziario diviene ancor più evidente specie con riferimento alla risoluzione dei conflitti sociali e al contrasto al proliferare di ingiustizie -come sottolineato dal premio Nobel del 1998 Amartya Sen- . In periodi di crisi socio economiche -in cui aumentano i conflitti tra cittadini e tra questi e le istituzioni- il sistema giudiziario dismesse le vesti di problema annoso e insoluto –in termini di costi e di efficienza- potrebbe assumere quelle ben più auspicabili di perno attorno al quale ristabilire un equilibrio, mediante l'operare congiunto del riconoscimento dei doveri e della salvaguardia dei diritti.

Da più parti si levano grida contro i costi che l'inefficienza della giustizia civile comporta per il nostro paese, penalizzato in primo luogo sotto il profilo dimensionale e competitivo delle sue imprese. Gli aspetti critici della giustizia -eccessivi tempi e costi dell'enforcement, mancata salvaguardia del principio di certezza giuridica - incidono negativamente sulla crescita, sul benessere collettivo e sullo sviluppo dei mercati finanziari, determinando ineluttabilmente la distorsione del mercato del credito e del prodotto, l'inibizione della natalità delle imprese e la depressione della crescita dimensionale.

Una delle cause della scarsa competitività del sistema Italia e della sua esigua attrattività per gli investimenti diretti esteri risiede proprio nella eccessiva durata dei processi (Fig.).

I ritardi della giustizia condizionano tutto il sistema economico e creano una sensazione di sfiducia nella possibilità di fare impresa. Gli effetti negativi del mal funzionamento della giustizia rilevano finanche nelle aree del Paese caratterizzate da elevato sviluppo e benessere economico. La dinamicità economica del territorio sconta ritardi nel sistema giustizia di assoluta gravità se si considera che occorrono anche dieci anni per avere una sentenza di primo grado. Il ritardo della giustizia civile impatta negativamente sulla struttura dei costi delle imprese; le difficoltà e i tempi per il pagamento dei crediti pongono, difatti, le aziende in situazioni di crisi di liquidità stante le loro modeste dimensioni. Molte aziende falliscono per mancanza di liquidità pur vantando crediti accertati di per sé sufficienti a segnarne la ripresa. L'impossibilità del recupero dei crediti disincentiva le azioni legali al di sotto di un certo ammontare determinando un vantaggio per i debitori nonché un incentivo a comportamenti non vir-



> *Il governatore della banca di italia ha attribuito alla lunghezza dei processi la perdita di un punto di PIL per la nostra economia. Sarebbe pertanto auspicabile poter contare sull'esistenza di istituzioni che riaffermino le virtù civiche perseguendo l'interesse generale e il corretto funzionamento del siustema giudiziario*

tuosi o illegali congiunto a una perdita di fiducia tra gli operatori economici.
In queste ultime settimane la mai sopita querelle sul peso dell'inefficienza della giustizia civile sulla crescita dell'economia italiana si è riproposta con forza in sede istituzionale -nazionale e sovranazionale- vieppiù alla luce delle recenti dichiarazioni del governatore della Banca d'Italia che, nelle sue Considerazioni finali, ha attribuito alla lunghezza dei processi civili la perdita di un punto di Pil per la nostra economia. I governi che si sono succeduti sono a più riprese intervenuti sul tema della giustizia, in particolare quella civile, con misure definite epocali e di sistema che purtuttavia non hanno sortito gli auspicati effetti.
A partire dalla legge finanziaria 2007 furono previste misure di razionalizzazione attraverso lo strumento della spending review; il Libro verde sulla spesa pubblica fornì indicazioni per il miglioramento, in termini di efficacia ed efficienza, di alcuni settori della spesa pubblica. In particolare, il programma strutturato di revisione della spesa riguardava cinque importanti ministeri -Giustizia, Istruzione, Infrastrutture, Interni e Trasporti- che costituiscono circa un terzo della spesa corrente dello Stato per verificare, con riferimento al settore della giustizia, se le cause di inefficienza risiedessero in un'offerta sottodimensionata o in una domanda eccessivamente alimentata.
Con il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2008-2012 erano stati individuati gli interventi prioritari per ridurre i tempi e i costi della giustizia e assicurare la certezza del diritto attraverso molteplici strumenti: la realizzazione dell'ufficio per il processo -inteso come struttura amministrativa di supporto all'autorità giudiziaria, rispondente all'esigenza di ammodernamento e di sviluppo di sinergie tra risorse umane, strumenti analitici, statistici e informatici-; l'applicazione del processo telematico e la razionalizzazione della spesa quale imprescindibile strumento di efficienza della giustizia.
Senza soluzioni di continuità le principali direttrici dell'attuale processo di riforma della giustizia mirano a garantire maggiore certezza del diritto attraverso la riduzione dei tempi del procedimento; a razionalizzare le procedure e l'organizzazione degli uffici giudiziari dal punto di vista gestionale e contabile nonché a controllare i flussi di domanda di giustizia attraverso il potenziamento degli strumenti deflattivi quali i modi alternativi di risoluzione delle controversie (Alternative Dispute Resolution) e l'incentivazione delle azioni di gruppo (class action).
Purtuttavia, la realtà è molto più complessa e articolata dei propositi perseguiti e dimostra non solo che si possono raggiungere risultati e che alcuni sono già stati raggiunti -seppur parziali e limitati a settori e aree territoriali- ma anche che nuovi risultati devono essere conseguiti negli altri settori nel breve periodo.
Pare dunque opportuno auspicare ulteriori interventi sia sul crinale processual penale che processual civile; in particolare, con riferimento al settore penale occorrerebbe rivedere il sistema sanzionatorio per porre rimedio all'ipertrofia del diritto penale e al fine di garantire l'efficacia e la certezza della pena. Sarebbe opportuno restituire centralità al processo di primo grado -luogo nel quale si forma la prova nel contraddittorio- e razionalizzare il sistema delle impugnazioni, eliminandone gli aspetti meramente di-

latorio. Occorrerebbe introdurre disposizioni volte a propiziare l' efficienza e, quindi, la maggiore celerità dei processi penali, rispetto alla loro odierna «non ragionevole» durata, con particolare attenzione al sistema delle notifiche, al processo agli irreperibili e al processo contumaciale. Con riferimento al processo civile , dipoi, parebbe auspicabile una semplificazione *rectius* riduzione dei riti processuali; una modulazione del rito ordinario a seconda della complessità o semplicità della controversia; una revisione del sistema delle impugnazioni e in particolare del processo di appello; una razionalizzazione della geografia giudiziaria con accorpamento dei piccoli Tribunali e istituzione di Procure infraprovinciali; una necessaria riorganizzazione del processo, da attuare mediante la realizzazione di idonee strutture di supporto ai giudici unitamente alla riqualificazione del personale amministrativo. Appare inoltre prioritario sviluppare l'applicazione degli strumenti informatici in tutte le fasi processuali.

In ragione della limitatezza delle risorse disponibili il rispetto dei diritti fondamentali implica, dunque, un sacrificio congiunto a scelte coraggiose.

Sarebbe pertanto auspicabile poter contare sull'esistenza di istituzioni che rifiutino di cavalcare l'onda populistica del facile consenso e non si affannino nella ricerca di false argomentazioni e sterili lusinghe bensì riaffermino le virtù civiche perseguendo l'interesse generale al corretto funzionamento del sistema giudiziario . Se è vero che i diritti per essere tali devono poter essere azionati e rispettati, un paese che prediliga e sogni una giustizia priva del necessario enforcement è un paese che sottovaluta il valore della libertà che –ci sia consentito- auspichiamo sia rispettato e garantito in Italia.

Avvocato. Ha conseguito il diploma della Scuola di Specializzazione per le professioni legali e una Borsa di studio per la partecipazione al Master in Finance, Audit e Tassazione Internazionale, presso la Camera di Commercio Italo-Lussemburghese. Ha lavorato presso la Commissione bicamerale per la vigilanza sull'Anagrafe Tributaria. E' cultrice di diritto presso l'Università Guglielmo Marconi. Autrice di diverse pubblicazioni in materia tributaria.

# Cultura e turismo, deleghe inscindibili

*di Fabio Severino*

4 min.

Nonostante l'Italia abbia 7500 km di coste, molte delle quali balneabili, sempre più il suo turismo è a destinazione culturale. Il 40% del totale ogni anno parte con questa motivazione principale. Eppure non si riescono a fare politiche coordinate tra cultura e turismo. A livello nazionale non c'è nessuna regia e a livello locale le competenze sono il più delle volte separate e subiscono le gelosie personali o partitiche dei diversi assessori.

Il periodo storico che viviamo è dell'eccesso di offerta e del privilegio della scelta. Queste credo siano le principali conquiste del progresso e del benessere. Ognuno di noi può scegliere, tra l'altro in un'offerta il più delle volte sterminata, in grado di rispondere a qualsiasi aspettativa o esigenza. Per questo la vera ricchezza oggi non è più la capacità di spesa economica individuale, bensì la possibilità che ognuno può avere nell'accesso alle informazioni: il sapere dove, come e perché c'è un servizio o un prodotto disponibile. Cosicché in quest'era dell'abbondanza vincono gli unicum, le eccellenze. Si distingue ciò che ha qualcosa di differente, di speciale che lo denoti o magari lo connoti.

L'Italia dopo essere stata la meta turistica più ambita del mondo negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso (senza arrivare a scomodare Goethe o le memorie di altri viaggiatori precedenti), ha conosciuto un momento di smarrimento. I movimenti turistici internazionali, come anche molti di quelli domestici, hanno iniziato a preferire altre destinazioni. La causa principale dell'allontanamento dall'Italia è stato il mancato adeguamento e aggiornamento dell'offerta da parte dei fornitori di servizi, gli operatori. È stato anche il debole, in molti casi assente, coordinamento e supporto legislativo pubblico, sia a livello nazionale che locale.

Il turismo è un settore in cui decide la domanda. I vettori di comunicazione ormai portano facilmente, ma soprattutto velocemente ed economicamente dappertutto. Cosicché i turisti non più influenzabili dalle forme di accesso, scelgono l'accoglienza, l'ospitalità, la qualità dei servizi e delle infrastrutture. Il turismo per molti è svago, divertimento, relax. Si va anche lontano pur di trovare ciò che soddisfa e spesso la metà geograficamente più distante è anche quella logisticamente più raggiungibile. L'Italia ha risposto con lentezza a queste richieste, senza un'identità univoca, con la eterogeneità e i campanilismi che la contraddistinguono.

Nel frattempo la crescita sociale e culturale diffusa tra i paesi ricchi, ovvero tra le popolazioni che viaggiano, sta dando valore ad altri asset, l'Italia ha l'occasione di recuperare posizioni. Essa ha un unicum, un'eccellenza che le persone, nei loro percorsi di vita, di crescita e di conoscenza cercano e scelgono. È la cultura. Patrimonio materiale ed immateriale, produzione culturale, stile di vita, paesaggio, storia, arte, clima, fanno dell'Italia un paese eccezionale, che tutto il mondo vuole visitare, conoscere, assaggiarne. Questo giacimento diventa una risorsa al momento che si rende disponibile. Un percorso che passa prima per la tutela, per la messa in sicurezza

Fabio Severino, dottore di ricerca in Comunicazione e Master in Business Administration, è titolare dello studio di marketing strategico Yocandra srl. Inoltre è responsabile area cultura di OSECO, vicepresidente dell'Associazione per l'Economia della Cultura, professore a contratto di Economia e gestione delle organizzazioni culturali e coordinatore dell'area Cultura del Centro di ricerca CITTA presso l'Università di Roma La Sapienza, editor del trimestrale Economia della Cultura edito da ilMulino. Tra le sue pubblicazioni: Il marketing dei libri (Bibliografica, 2011), Economia e marketing per la cultura (FrancoAngeli, 2011), Heritage Marketing (FrancoAngeli, 2007), Comunicare la cultura (FrancoAngeli, 2007), Un marketing per la cultura (FrancoAngeli, 2005), Sette idee per la cultura (Labitalia, 2005) .

*“La cultura è un patrimonio che rende l’Italia un paese eccezionale e che necessita di tutela, messa in sicurezza e valorizzazione sostenibile. Per far ciò servono progetti politici che il più delle volte non si realizzano a causa delle deleghe amministrative, separate tra cultura e turismo”*

dei beni, e poi per una loro valorizzazione sostenibile. Come è ovvio per far ciò servono progetti, non puntuali, ma politici, visioni. Come può accadere se cultura e turismo sono il più delle volte delle deleghe amministrativamente separati. Su venti regioni italiane, solo quattro hanno accorpato le competenze in un unico assessorato, la situazione è ancora più grave negli organi locali. Il turismo è un comparto fatto di soli operatori privati, senza alcun bene da gestire, dove l’unico onere pubblico è, oltre a quello legislativo regolamentare, la concertazione e il sostegno all’offerta tramite la promozione e la comunicazione presso la domanda. Ben diverso il caso della cultura. Oltre ad un importante gestione di beni storici, la delega politica cura (o si dovrebbe preoccupare di farlo) anche lo sviluppo della domanda, il sostegno agli artisti e alla produzione, lo spettacolo e tutta la valorizzazione. Come quest’ultima può privarsi della domanda turistica? Infatti non accade. Così come non accade che gli assessorati turismo e cultura condividano (con gli operatori della filiera successivamente) l’agenda delle attività, l’offerta al pubblico, sia esso residente che ospite. Se il turismo culturale è un asset per l’Italia, si pongano le condizioni perché la politica amministri congiuntamente, che programmi obiettivi comuni, che condivida e faccia sviluppare il territorio.

# Pubbliche disfunzioni

*di Pietro Maria Paolucci*

6 min.

Mesi fa la stampa pubblicava un'intervista, a presentazione di una non meglio specificata ricerca della AGDP (associazione giovani dirigenti pubblici), di un "ex manager" pubblico. Mi venne a mente che proprio quell'ex manager, rampante non più giovane dirigente, fu - ricoprendo la carriera fino ai più alti livelli non tanto della Pubblica amministrazione, ma proprio della Presidenza del consiglio dei Ministri, nel dipartimento della funzione pubblica - uno degli artefici del quadro normativo della PA italiana (Bassanini docet). Stimato e capace, ora dopo un periodo come segretario generale del Ministero del welfare sembrerebbe essere un "docente stabile" della scuola superiore della PA. Dice, nell'intervista, che in Italia ci sono come minimo 300.000 dipendenti pubblici in più, che svolgono compiti che non servono. Mancano quelli con competenze specifiche, pochissimi i tecnici, mosche bianche che le amministrazioni si contendono, mentre trionfano i «generici», benedetti da assunzioni clientelari. Poi ci sono i dirigenti senza merito, circa 40 ogni 100, residuo della lunga stagione degli avanzamenti di carriera automatici, terminata con l'obbligo di concorso voluto dal ministro Renato Brunetta. Certo tutto vero, ma è come dar fuoco ad un fienile e poi volerlo spegnere con secchi d'acqua. Dice ancora che le eccedenze si verificano «quando profili e competenze, rispetto ad alcuni processi, sono più del necessario». In breve, ci sono più dipendenti pubblici a fare la stessa cosa perché sono state fatte «troppe assunzioni per ogni singolo ente» pubblico, ci sono più enti a svolgere medesimi compiti e molti servizi esternalizzati. Certo, ma anche altro e molto di più si dovrebbe chiarire e non limitarsi a un generico – ancorché condivisibile – "senza una buona gestione, uno su dieci, non servirà più". Sarebbe utile capire come vengono e sono stati spesi negli ultimi 5 anni i soldi per la formazione nella PA – quei soldi che sarebbero dovuti servire ad un'effettiva qualificazione dei pubblici dipendenti - e quali e quanti consulenti inseriti in non troppo chiari progetti vengono assunti da strutture semi pubbliche. Ma tant'è! E allora limitiamoci ad alcune e brevi considerazioni di carattere giuridico, ovviamente per avvalorare le tesi dell'ex manager. Si sa che nella PA italiana c'è una certa avversione al "rischio" da parte dei lavoratori pubblici e questo indurrebbe l' "impresa PA" ad offrire un contratto a salario costante. Ciò perché si vorrebbero assicurare i lavoratori non solo rispetto alle fluttuazioni salariali, ma anche rispetto a quelle reddituali connesse all'inflazione. E certo perché, lo si intuisce, il rischio è che molti lavoratori pubblici potrebbero rimanere inoccupati, soprattutto perché sui contratti l' "impresa PA" potrebbe non impegnarsi a pagare salari futuri a lavoratori non più ben impiegati e questa sarebbe opera minore da mettere in pratica. La PA nel mercato del lavoro è senza dubbio il primo compratore di servizi e questo perché, oltre a non poterli offrire decentemente (vedi formazione), non può ( e non vuole) affrontare la notevole incertezza riguardo ai molti aspetti della produttività dei lavoratori che impiega, specie se dirigenti. Abbassare il salario offerto , specie quello di produttività, potrebbe ridurre in maniera significativa l'abilità media dei lavoratori impiegati e la PA potrebbe trovare controproducente tale scelta. E' la preoccupazione, assolutamente condivisibile, che alcuni sindacati (CISL tra tutti) hanno voluto "urlare" al Ministro Brunetta in questi ultimi giorni, quando dicono che se i salari influenzano i comportamenti aumentare capacità ed esperienze professionali potrebbe essere più importante per i lavoratori più anziani che per quelli più giovani. Un "vecchio" burocrate mi diceva che la "Funzione pubblica" è il primo posto dove nascono le magagne della PA e dove si risolvono. Si provi ad immaginare i milioni di euro spesi in "assistenze tecniche" all'interno della PA, individuate con bandi pubblici nel settore privato che "programmano" attività pubbliche lasciando "nullafacenti" funzionari e dirigenti ( di sicuro incapaci come sostiene l'ex manager)

> *Se i salari influenzano i comportamenti aumentare capacità ed esperienze professionali potrebbe essere più importante per i lavoratori più anziani che per quelli più giovani*

che poco possono contro lo strapotere della casta degli alti burocrati. Si provi a vedere quanto e come si spende in formazione (intorno ai 120 milioni annui nella Funzione pubblica che si risolvono in sterili ricerche reiterate anche negli anni sulla "qualità della formazione") e chi programma attività che dovrebbero rendere l'Italia ( così recitava il Piano Nazionale di Riforma e la strategia di Lisbona) "una società basata sulla conoscenza". Personale pagato su progetti finanziati dal pubblico stesso che sostituisce il personale pubblico, perché, forse, più "capace". Ma proviamo anche a dare qualche esempio per tentare anche di fare qualche proposta semplice di risparmio nella PA.

L'articolo 19 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, prevede, con decorrenza dal 1° gennaio 2009, prevede la possibilità di cumulare totalmente il trattamento pensionistico di anzianità (cessazione anticipata dal servizio) o il trattamento pensionistico di vecchiaia (collocamento in pensione per raggiunti limiti di età o con 40 anni di servizio) con i redditi da lavoro autonomo e dipendente. In tal caso la normativa andrebbe senz'altro rivista perché consente in capo ad un soggetto di percepire la pensione per intero cumulandola, ad esempio, con un trattamento stipendiale e con altro trattamento per incarico nella PA. E parliamo di dipendenti pubblici, ex manager compreso. L'unica fattispecie per la quale consentire il cumulo con il reddito da lavoro è quella in cui il soggetto interessato goda di un trattamento di pensione privilegiata (sia per il personale civile che per i militari e le forze di polizia) che, come noto, ha carattere risarcitorio per le infermità contratte in servizio e per causa di esso. Un discorso a parte richiede l'esame dei benefici pensionistici previsti dalla normativa vigente per il personale militare e delle forze di polizia di ogni ordine e grado, del personale della carriera prefettizia e del personale dirigente non contrattualizzato dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno. L'art. 6*bis* del D.L. 21/9/1987, n. 387, convertito con modificazioni nella legge 20/11/1987, n. 472, prevede che al suddetto personale venga attribuita una maggiorazione di 6 scatti sulla retribuzione utile ai fini del calcolo del trattamento di pensione e dell'indennità di buonuscita (TFR) pari al 15%. Tale beneficio è stato assoggettato a contribuzione posta a carico dei dipendenti destinatari della maggiorazione, come indicato dalla Tab. A di cui all'art. 4 del decreto legislativo 30/4/1997, n. 165 (0,40% per l'anno 2008). Dal corrente anno è opportuno elevare il limite della contribuzione di cui alla norma citata, fissando una percentuale almeno del 2,5% a carico del personale con qualifica non dirigenziale e di almeno il 5% a carico del personale dirigente (prevedendo un incremento nel corso degli anni successivi). Va osservato che la maggiorazione in questione è attribuita al personale delle forze di polizia che attualmente svolge mansioni impiegatizie (!) presso le strutture del Ministero dell'Interno (circa 10.000 uomini della Polizia – fonte giornale Libero dell'anno 2009). Detto personale non svolge di fatto il servizio d'istituto previsto dalle norme speciali di Pubblica Sicurezza (legge 121/1981 e legge 668/1986) costituendo, pertanto, un costo improduttivo per il bilancio dello Stato. E' assolutamente necessario un correttivo, destinando di nuovo tale personale all'attività di ordine pubblico, sostituendolo con personale civile anche attraverso le procedure di mobilità di cui al decreto legislativo n. 165/2001. Altrimenti, nel caso non fosse possibile sostituire nel breve tale personale, sarebbe opportuno ridurre l'importo dell'indennità d'istituto in godimento in modo da garantire un livello retributivo pari alla corrispondente qualifica dei dipendenti del ruolo civile, poiché le due categorie svolgono le stesse funzioni lavorative. Che pensare poi dell'altro aspetto non trascurabile come la presenza all'interno degli uffici dei Ministeri e della PCM di personale militare e delle forze di polizia che svolge mansioni impiegatizie e quindi non servizio d'istituto, con aggravio di costi per il bilancio dello Stato, stante la continua corresponsione di compensi previsti dai rispettivi ordinamenti (esclusi gli uffici di sicurezza come segreterie speciali e simili)? Ecco questo è solo un esempio delle voragini create dalla gestione oculata del legislatore: ne volete ancora?

# proposte sul tavolo

Le proposte qui riportate solo per titolo ed autori sono integralmente scaricabili nel sito web dell'Osservatorio, alla sezione paper: http://osecoweb.org/index.php?p=paper

**L'esperienza della spending review nella normativa italiana**
*di Renato Loiero*

**Il "semestre europeo"e la nuova Governance europea: ripercussioni in Italia**
*di Valeria Marrocco*

**Politiche per le infrastrutture**
*di Giuseppe Pennisi*

**Proposte in tema di Riforma Fiscale per lo sviluppo delle PMI**
*A cura di Francesco Lucà e Luciana Marino per Up Imprese*

**Politiche per l'innovazione, ricerca e sviluppo**
*diFrancesco Saverio E. Profiti*

**Tecniche, strumenti e fini delle relazioni industriali in Italia**
*di Francesco Morello*

**Quote-giovani nella pubblica amministrazione per il merito e l'innovazione**
*di Gianluca Sgueo, Antonio Leo Tarasco, Cristiana Usai*

**Scuola. Il decalogo degli italiani del domani**
*A cura del Dipartimento globalizzazione e innovazione – BIG IDEA*

**Giustizia. Una Nota per la Discussione**
*di Valentina Giammaria*

“I riformatori dimenticano sempre
che per far andare avanti la lancetta
delle ore basta girare quella dei minuti,
spesso addirittura quella dei secondi”

Jean Paul

# Synthesis

*nihil difficile volenti*

O.S.E.C.O.
www.osecoweb.org