



folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

***SBLOCCARE, APRIRE, RINNOVARE  
TUTTO IL PAESE***

**IL PROGRAMMA  
PER CAMBIARE L'ITALIA**



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## INDICE

QUATTRO GRANDI ASSI PER CAMBIARE L'ITALIA: SVILUPPO, EQUITÀ, APERTURA, AMBIENTE .....	3
1. UN GRANDE PROGRAMMA NAZIONALE PER LA CRESCITA .....	13
2. UN RISANAMENTO VIRTUOSO DELLA FINANZA PUBBLICA .....	17
3. RIFORMARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LA SFIDA PIÙ GRANDE.....	22
4. DIFENDERE IL CITTADINO-CONSUMATORE: APRIRE I MERCATI E PROMUOVERE LA CONCORRENZA OVUNQUE POSSIBILE .....	22
5. I GIOVANI E LE DONNE RISORSE PER L'ITALIA: PREMIARE IL MERITO, GARANTIRE LE PARI OPPORTUNITÀ E VALORIZZARE I TALENTI. ....	33
6. MERITOCRAZIA E PARI OPPORTUNITÀ: INIZIANO DA UNA SCUOLA MIGLIORE	
7. PICCOLI IMPRENDITORI PROTAGONISTI DELLO SVILUPPO: DIECI AZIONI A SOSTEGNO DELLA PICCOLA IMPRESA .....	39
8. FLESSIBILITÀ E DIRITTI NEL MERCATO DEL LAVORO: PIÙ TUTELE NEI CONTRATTI ATIPICI E INTRODUZIONE DEL CONTRATTO UNICO .....	
9. RIFORMA DEL WELFARE: PROPOSTE PER UN NUOVO MODELLO DI SOLIDARIETÀ SOCIALE.....	41
10. LE POLITICHE TERRITORIALI.....	54
11. EQUILIBRIO INFRASTRUTTURALE .....	65
12. PROTEZIONE AMBIENTALE MA SENZA FRENARE LO SVILUPPO. ....	68
13. VIVERE NELLE CITTÀ: INTERVENTI PER MIGLIORARE L'AMBIENTE URBANO .....	71
14. POLITICHE DELL' INNOVAZIONE .....	75



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## **QUATTRO GRANDI ASSI PER CAMBIARE L'ITALIA: SVILUPPO, EQUITÀ, APERTURA, AMBIENTE**

Siamo nel pieno della più grave crisi che l'economia mondiale abbia sperimentato negli ultimi 80 anni. È la prima volta dal dopoguerra che tutte le aree industrializzate (Nord America, Europa e Giappone) sono simultaneamente in recessione.

L'Italia, a differenza di quanto da mesi viene irresponsabilmente ripetuto dal Governo, è tra i Paesi più colpiti dalla crisi. Il Fondo Monetario, l'OCSE e la Commissione europea prevedono per il 2009 una caduta del PIL in Italia superiore al 5%. Lo stesso Ministero dell'economia nel Documento di Programmazione prevede una caduta del 5,2% nell'anno in corso. L'Italia si colloca quindi tra i Paesi più colpiti dalla crisi.

I dati relativi al secondo trimestre del 2009 sembrano indicare qualche segnale positivo per Francia e Germania, mentre l'Italia registra ancora un calo del PIL pari allo 0,5 rispetto al trimestre precedente e del 6% rispetto al trimestre corrispondente del 2008, il calo più ampio dopo quello del Giappone nel gruppo delle 8 economie più avanzate del pianeta.

L'Italia è entrata prima in recessione degli altri Paesi - il segno negativo nella dinamica del prodotto comincia a manifestarsi già nel secondo trimestre del 2008 - e vi uscirà più tardi, muovendo da livelli di reddito, aggregati e pro capite, vicini a quelli dell'inizio del decennio.

Nonostante il sistema bancario italiano si sia dimostrato meno fragile di quello di altri Paesi avanzati, l'economia italiana risente in modo molto pesante della crisi.

Le difficoltà del nostro Paese non sono congiunturali. Da circa venti anni infatti l'economia soffre di un progressivo declino economico e sociale.

### **L'Italia delle minoranze eccellenti**

Solo una parte del nostro sistema economico e sociale ha saputo reagire alle tre grandi sfide degli ultimi 20 anni.

La **sfida della concorrenza** crescente legata alla globalizzazione dei mercati ha costretto alcuni segmenti della nostra industria a rinnovarsi, ha imposto un maggiore sforzo innovativo e di investimento e un innalzamento del livello di efficienza per competere ad armi pari con i nostri partner commerciali tradizionali e per reggere il confronto con le economie emergenti.

Ma a fronte di chi ha saputo ristrutturarsi sono rimasti ampi settori che sono rimasti bloccati secondo vecchi modelli. Il nostro Paese nel suo insieme ha perso competitività sui mercati esteri, non solo per una non favorevole specializzazione settoriale ma anche a causa della modesta dinamica della produttività.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

La seconda sfida è stata rappresentata dall'avvento di un **nuovo paradigma tecnologico** incentrato sulle tecnologie digitali e delle comunicazioni. Questo nuovo regime tecnologico ha comportato un vero mutamento nei modelli di organizzazione della produzione e dei servizi sia a livello sistemico, sia a livello di impresa. Anche in questo caso l'economia italiana ha avuto maggiori difficoltà, rispetto ad altri Paesi avanzati, Stati Uniti e Paesi nordici in primo luogo, ad approfittare delle opportunità offerte da questa nuova rivoluzione tecnologica. Hanno pesato negativamente numerosi fattori: la struttura dimensionale delle imprese, la composizione settoriale sbilanciata verso settori a modesto tasso d'innovazione, l'insufficiente qualificazione professionale dei lavoratori, i ritardi del sistema scolastico, la modesta dotazione di infrastrutture tecnologiche, la scarsa concorrenza in molti comparti dei servizi, l'incapacità di ammodernare la pubblica amministrazione.

È emersa in questi anni una nuova leva di medie imprese di successo che sono state capaci di capitalizzare sulle loro risorse umane e tecnologiche e hanno mostrato notevole dinamismo.

Ma se si analizzano gli indicatori di capacità innovativa si riscontra una posizione di grave arretratezza dell'Italia rispetto agli altri Paesi, confermata dall'esiguità della quota di reddito dedicata agli investimenti in ricerca e sviluppo, la più bassa fra tutti i Paesi industrializzati.

La terza sfida è quella costituita dall'**avvio dell'euro** e quindi dalla maggiore pressione concorrenziale derivante dall'unificazione monetaria europea. Il venir meno della possibilità di compensare gli svantaggi nazionali mediante pur effimere svalutazioni unilaterali del cambio avrebbe richiesto una serie di mutamenti nell'assetto dei mercati, nei comportamenti degli operatori e nelle regole di funzionamento del sistema. Vi è di più: il conseguimento dell'obiettivo di partecipare alla moneta unica fin dal suo avvio, merito storico dei Governi di centro-sinistra di Ciampi e Prodi, ha attenuato la tensione verso il rigore finanziario, una tendenza che i Governi di centro-destra hanno amplificato, espandendo la spesa primaria e invertendo la flessione del rapporto fra deficit pubblico e PIL, oggi vicino al 120%, ossia tornato sui livelli precedenti all'unificazione monetaria .

Una fetta importante del settore manifatturiero e parti del terziario hanno compreso il mutamento strutturale rappresentato dall'avvento dell'euro e hanno ridisegnato le loro logiche organizzative e competitive. Vi sono insomma nel Paese minoranze laboriose, innovative, capaci di reagire al mutato scenario. Il nodo è che per molti si trattava di compiere trasformazioni davvero impegnative che avrebbero richiesto anche condizioni di contesto adeguate. In questi anni, per favorire il riaggiustamento strutturale richiesto, sarebbe stato indispensabile cambiare alcuni elementi essenziali: la pubblica amministrazione ha continuato a seguire modelli e comportamenti non in linea con le esigenze di flessibilità ed efficienza richieste da imprese e cittadini; la scuola ha sempre più perso la sua capacità di fornire saperi e competenze adeguate al presente; la dotazione infrastrutturale si è invecchiata e non è stata accresciuta; pezzi essenziali del terziario sono rimasti protetti da barriere alla concorrenza e da altri ostacoli.

Le politiche pubbliche non hanno saputo incentivare nuovi comportamenti.

Le minoranze eccellenti mostrano che anche in Italia è possibile reagire con successo alla globalizzazione. L'esempio di quelle minoranze va valorizzato e rafforzato.

Allo Stato spetta il compito di eliminare o almeno ridurre gli ostacoli al mutamento; di offrire in misura e nella qualità appropriata i beni pubblici necessari per tornare a crescere.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

Non servono, in questo momento, soluzioni ideologiche. L'idea generale è che l'Italia è oramai un Paese maturo, prossimo alla frontiera tecnologica e quindi dotato al proprio interno delle energie umane, economiche e tecniche per affrontare le nuove sfide, per esplorare nuovi sentieri di sviluppo senza necessità di riesumare vecchi arnesi come il colbertismo, lo Stato Imprenditore o la "programmazione economica". Nell'esperienza italiana la proprietà pubblica e la gestione pubblica di attività di mercato ha portato a sprechi, inefficienze, fenomeni di corruzione diffusa, proliferazione di burocrazie lottizzate. È difficile pensare che un ritorno a quel modello possa oggi rappresentare un miglioramento rispetto alla situazione corrente.

Lo Stato deve ridisegnare le regole in modo tale da far funzionare i mercati nel modo più efficiente. Ma è chiaro che lì dove il mercato mostri delle insufficienze non si può esitare, bisogna avere il coraggio di intervenire e di portare avanti nuovi progetti. Non si può accettare d'altro lato che le privatizzazioni rappresentino non un'occasione di miglioramento nella fornitura di servizi e prodotti, ma un modo per distribuire rendite a soggetti privati. Se questo è il caso, vanno ripensate le politiche di regolazione per rafforzare i controlli, ridurre le rendite, distribuire alla collettività parte dei benefici sotto forma di prezzi più bassi e qualità più elevata.

Non siamo schiavi di ideologie liberiste ad ogni costo.

È questo innanzitutto il caso della protezione sociale, della lotta alla povertà, dell'identificazione e della soluzione dei problemi legati all'invecchiamento della popolazione.

È questo il caso della ricerca e dell'istruzione. Sta allo Stato riformare le regole scolastiche e universitarie ma anche assicurare risorse per la ricerca.

Va assolutamente creato nel Paese un clima di condivisione dell'obiettivo comune dello **sviluppo e dell'ammodernamento economico e tecnologico**, sapendo però ridurre le ingiustizie e tutelando l'ambiente.

## **1. L'ITALIA CRESCE TROPPO POCO, DA TROPPO TEMPO. LO SVILUPPO È UN'EMERGENZA NAZIONALE**

La misura più chiara della malattia che affligge l'economia italiana è l'andamento della produttività.

Nell'ultimo decennio, mentre l'economia mondiale ha fatto registrare un aumento della produttività del 4%, l'Italia ha fatto rilevare incrementi solo di poco superiori all'1%. Inoltre, nel biennio immediatamente precedente la crisi, il gap con il resto dell'Unione europea era pari all'1,3%.

Nel 1995 il reddito pro-capite italiano era superiore di circa il 4% rispetto a quello medio dell'UE-15; nel 2008 invece era inferiore alla media UE-15 di circa il 10%: in sostanza, gli italiani sono diventati più poveri di 1 punto percentuale l'anno rispetto agli altri Paesi UE.

Tutte le analisi disponibili (OCSE, FMI, Banca d'Italia) sono concordi nel rilevare che il problema non ha carattere congiunturale. Non è cioè destinato ad esaurirsi con il superamento della recessione mondiale in atto, ma anzi ad accentuarsi durante il recupero ciclico atteso per i prossimi trimestri. Il principale limite dell'economia italiana è il suo basso potenziale di crescita: un'economia frenata da vecchi e nuovi "lacci e laccioli" che impediranno una ripresa dei livelli di attività di intensità e di velocità comparabili con quelle dei nostri maggiori partner internazionali.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

L'Italia rimane un Paese a forte vocazione manifatturiera, ma questi ultimi quindici anni hanno visto restringersi la nostra quota sul commercio mondiale. Nella competizione globale, inoltre, non basta più la sola esportazione di prodotti: sta diventando sempre più importante avere delle vere e proprie reti internazionali di fornitori, di stabilimenti diffusi nei vari mercati, reti distributive, uffici di rappresentanza, accordi di co-produzione e sviluppo con partner internazionali. L'Italia sotto questo profilo è molto indietro rispetto ad altri Paesi. La nostra quota sugli investimenti diretti esteri è molto ridotta sia per quanto riguarda gli investimenti in uscita sia per quelli in entrata. Il nostro Paese attrae pochissimi investimenti esteri e questo di per sé è segno delle gravi difficoltà che incontra chi vuole "fare impresa" in Italia.

I nostri prodotti soffrono di una minore competitività rispetto a quelli di nostri partner commerciali innanzitutto per una dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto molto più sostenuta che altrove. Il problema non riguarda le retribuzioni: i salari medi netti annuali pagati in Italia sono infatti inferiori rispetto a quelli di gran parte dei Paesi europei. Esso è invece dovuto in parte a un cuneo fiscale che colpisce eccessivamente l'impiego di lavoro, in parte alla deludente dinamica della produttività, su cui influiscono anche croniche "diseconomie esterne".

Questo vuol dire innanzitutto lavorare ad un vasto, articolato e ambizioso **Piano per la crescita**.

## **Il riformismo del fare**

L'economia italiana è come un coltello la cui lama non taglia più. Per ri-affilare la lama di un coltello serve un arrotino, un artigiano che con azioni semplici e concrete elimini le imperfezioni e ripristini il filo della lama. Per rilanciare la crescita dell'economia italiana serve un grande sforzo collettivo che coinvolga imprese, lavoratori, banche, Governo, ricercatori, giovani, organizzazioni di categoria, Pubblica Amministrazione e preveda una serie di azioni concrete.

Vanno mobilitate tutte le risorse del Paese per concentrarle verso il grande traguardo di innalzare la produttività: del lavoro, pro capite, oraria, in una parola, la produttività di sistema. In ogni settore è oggi indispensabile aumentare la produttività: nel settore manifatturiero, in quello pubblico, nel terziario.

Produttività significa efficienza ma soprattutto due cose: **innovazione tecnologica e organizzativa**, da una parte; maggiore **concorrenza**, dall'altra.

Serve in altre parole il coraggio di fare. Serve un riformismo concreto fatto di azioni e di determinazione nell'applicazione di programmi di azioni.

Troppo spesso invece in questi anni siamo stati inondati dal riformismo delle parole o delle norme. Berlusconi e Tremonti sono campioni del riformismo parolaio.

È il momento di abbandonare la politica economica del giorno per giorno e ragionare su scenari di medio termine. Questo significa, da un lato, favorire la nascita di nuovi segmenti produttivi più prossimi alla frontiera tecnologica, capaci di generare grappoli innovativi con ricadute su tutto il sistema economico; d'altro lato, non è pensabile che l'economia italiana continui ad essere così dipendente dal ciclo mondiale affidando le opportunità di crescita al solo settore manifatturiero.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

È necessario rimuovere gli ostacoli di ogni natura che ostacolano lo sviluppo dei servizi in misura adeguata a un Paese avanzato. Vi sono interi comparti del terziario che andrebbero sviluppati sia per ridurre la nostra dipendenza dalla domanda mondiale sia per far fronte, ad esempio, al processo di invecchiamento della popolazione italiana ed europea, che impone un ripensamento del sistema sanitario e una maggiore attenzione ai lavori di cura e ai servizi alla persona.

A partire dai primi anni novanta in Italia si è provato a porre mano a molte riforme, si pensi alle riforme del mercato finanziario (nuova legge bancaria, nuovo testo unico della finanza), riforme del diritto societario e fallimentare, riforme del mercato del lavoro, riforme sulle procedure amministrative, riforme dei settori regolamentati (telecomunicazioni, energia, trasporti, ecc.), leggi di semplificazione amministrativa, vari tentativi di riforma della scuola, e così via.

L'azione riformatrice però è stata spesso focalizzata solo sull'aspetto legislativo e poco attenta invece alla realizzazione concreta. Il susseguirsi di riforme e l'annuncio di nuove riforme genera incertezza tra i cittadini, tra le imprese, tra i lavoratori e rischia di avere effetti perversi sui comportamenti. La scarsa attenzione prestata alla realizzazione effettiva delle riforme fa sì, d'altro lato, che i comportamenti restino quelli precedenti alla riforma e quindi che nulla cambi.

Varie analisi mostrano che nelle regioni italiane molte delle riforme realizzate hanno gradi diversi di applicazione e generano quindi risultati molto diversi.

**La nuova stagione riformatrice deve allora concentrarsi soprattutto sull'applicazione delle norme già esistenti (*reform enforcement*) piuttosto che cercare di produrre nuove norme.**

## La "questione settentrionale"

Le possibilità di far ripartire l'economia italiana nel breve e medio termine dipendono sostanzialmente dal sistema produttivo del Nord. È nelle Regioni settentrionali che si concentra gran parte della ricchezza nazionale e della capacità produttiva. Sono le centinaia di migliaia di piccole imprese, di lavoratori autonomi e di tecnici del Nord che rappresentano la locomotiva economica italiana. La "questione settentrionale" nasce dall'idea, diffusa nelle aree settentrionali, secondo la quale il sistema italiano è ormai diviso in due: da un lato, c'è una serie di categorie sociali costrette a competere sui mercati globalizzati e quindi impegnate ogni giorno in un'azione tenace volta a contenere i costi, a trovare nuove soluzioni organizzative, a rinnovare di continuo le proprie posizioni; dall'altro, invece, ci sarebbe una fetta altrettanto rilevante del sistema economico che, essendo protetta dalla minaccia di competizione (la Pubblica Amministrazione, molti settori del terziario, aree sussidiate), non si è adeguata alle nuove esigenze dello scenario di concorrenza globale e produce servizi di bassa qualità a costi insostenibili per chi deve competere sui mercati. In questi anni la qualità delle infrastrutture, la qualità della giustizia civile, la qualità della scuola e dell'università, la qualità dei trasporti, i costi dell'energia, i costi e la qualità dei servizi bancari e del credito, i costi di congestione, hanno costituito nelle Regioni del Nord un enorme fardello del quale le piccole imprese hanno dovuto farsi carico.

La 'questione settentrionale' è quindi innanzitutto legata al tema dell'**efficienza della Pubblica Amministrazione** e all'eccessivo carico fiscale, eccessivo soprattutto se confrontato con la qualità dei servizi ricevuti in cambio delle tasse pagate. In secondo luogo, la 'questione settentrionale' è il disagio di chi contribuisce alla ricchezza del Paese ma non viene posto dai Governi e dalle amministrazioni pubbliche nelle condizioni migliori per competere e per produrre quella ricchezza.

**Tornare a crescere vuol dire innanzitutto risolvere la questione settentrionale.**



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## **E questo a sua volta significa avere la forza di realizzare davvero una rivoluzione nella Pubblica amministrazione**

Vi è stato e ancora è molto diffuso, in Italia, un atteggiamento di sopravvalutazione delle funzioni dello Stato e del pubblico, questo sia nelle forze di sinistra sia in quelle di destra. Si invoca la necessità un di maggiore interventismo dello Stato nell'economia e nel sociale (politiche industriali, politiche per l'occupazione, politiche per le infrastrutture, etc.) e si dimentica la questione della "macchina amministrativa pubblica". Ci si dimentica che la giustizia civile in Italia ha tempi geologici, che la concessione delle autorizzazioni richiede tempi di attesa altrettanto lunghi. Ci si dimentica della pessima qualità dei servizi offerti dalle strutture e dalle aziende pubbliche. Ci si dimentica della scarsa motivazione dei dipendenti pubblici. Nel frattempo si fanno riforme che magari accrescono le competenze del settore pubblico e ciò finisce per creare nuovi ostacoli all'operare delle imprese, dei lavoratori privati, delle partite iva, dei professionisti.

Non si è mai avuto il coraggio di affrontare di petto la questione dell'inefficienza della macchina amministrativa pubblica. Spesso si è ritenuto possibile aggirare il problema creando strutture amministrative "speciali", cioè sottratte in parte alle rigidità del settore pubblico. Si pensi alle partecipazioni statali (Iri, Eni, Efim), agli enti pubblici (Enel, Ferrovie, etc.) e più di recente al proliferare di Authority (Agcom, Aeeeg, Isvap, Autorità per la privacy, Autorità per i fondi pensione, Autorità per i lavori pubblici, Autorità garante per il contribuente, etc.). Queste strutture straordinarie sembravano rappresentare uno strumento più agile ed efficiente per l'intervento pubblico ma allo stesso tempo hanno segmentato la pubblica amministrazione e hanno lasciato intatto il grande moloch dell'apparato ministeriale e locale della PA.

E' impensabile parlare di politica industriale in un Paese nel quale la PA non riesce neanche a svolgere in modo accettabile le funzioni più semplici.

E' indispensabile avere la forza di porre mano a una profonda e completa riorganizzazione della pubblica amministrazione, superando le grida populiste contro i "fannulloni" e andando al cuore del problema: creare strumenti di valutazione della produttività, creare sistemi di responsabilità legati ai risultati, riducendo gli sprechi, introducendo premi e punizioni, separando l'amministrazione dalla politica.

Un altro elemento di freno dell'economia italiana è la **scarsa concorrenza** in molti comparti. Si tratta di un limite strutturale, aggravato dalle scelte di politica economica compiute dal centro-destra in Italia. Ne costituisce riprova la brusca interruzione dei processi di apertura dei mercati che, pur faticosamente, i governi di centro-sinistra avevano avviato dalla metà degli anni novanta: liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, rimozione delle barriere alla concorrenza, privatizzazione delle residue imprese pubbliche. Costituisce un esempio paradigmatico lo stallo nell'attuazione della riforma dei servizi pubblici locali, un processo nel quale il Governo è ostaggio dei potentati locali, soprattutto dei gruppi di interesse vicini alla Lega. Del resto, è lo stesso il Ministro dell'Economia a teorizzare ossessivamente l'esigenza di una nuova iniziativa statale che rinverdisca le magnifiche sorti progressive dell'interventismo, del colbertismo e del protezionismo.

Numerose ricerche dell'OCSE mostrano che l'economia italiana è ancora caratterizzata da un eccesso di restrizioni al mercato, soprattutto nel settore dei servizi, da un'eccessiva regolamentazione che determina una dinamica dell'inflazione sistematicamente superiore a quella degli altri Paesi europei, limita la crescita dell'occupazione e riduce gli stimoli all'innovazione. L'OCSE stima, infatti, che in Italia il





# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

marginale di profitto, o di rendita, medio nel settore dei servizi è del 61%, contro il 35% applicato nel resto dell'area dell'euro.

Il mercato è uno strumento formidabile per assicurare crescita e benessere, ma deve essere un mercato regolato e orientato alla concorrenza. Occorre individuare le aree più critiche e in maggiore ritardo sulle quali concentrare le energie per una ripresa del processo di liberalizzazione del mercato, di rilancio competitivo, di tutela del consumatore: i servizi locali, in particolare quelli forniti in ambito urbano e metropolitano, la distribuzione commerciale al dettaglio, le libere professioni, l'organizzazione di forme di tutela collettiva e di rappresentanza dei consumatori/utenti.

**Mettere al centro della politica economica lo sviluppo è il primo asse portante di un progetto riformista.**

**Tornare a crescere è quindi l'imperativo categorico.**

## **2. L'ITALIA NON SOLO NON È CRESCIUTA, IN QUESTI LUNGI ANNI, MA È DIVENTATA UN SISTEMA SOCIALE PROFONDAMENTE INEGUALE E INGIUSTO**

La nostra scarsa crescita si è tradotta in un aggravamento delle condizioni sociali delle famiglie italiane. Secondo l'Istat la percentuale di famiglie in condizioni di povertà relativa è pari all'11,3% del totale (2.737.000 famiglie), equivalente a oltre 8 milioni di persone povere. Nel Mezzogiorno la percentuale di famiglie al di sotto della soglia di povertà è pari al 23,8% del totale delle famiglie residenti, con un'incidenza della povertà che è quasi cinque volte superiore al resto del Paese. Tra il 2005 e il 2007 è aumentata significativamente l'incidenza della povertà assoluta soprattutto tra le famiglie con tre o più figli minori. Inoltre circa un quinto delle famiglie che non hanno reddito da lavoro né reddito derivante da una precedente attività lavorativa risulta in uno stato di povertà assoluta.

Si tratta di percentuali molto rilevanti per un Paese membro del G-8.

Se si considerano le indagini sulla distribuzione della ricchezza e del reddito si osserva che l'Italia è, assieme a Paesi anglosassoni come Regno Unito e Stati Uniti, un Paese a forte disuguaglianza, un esito tanto più sorprendente ove si consideri che l'Italia non ha assolutamente partecipato alla crescita impetuosa di quei Paesi un cui effetto collaterale è stato l'inasprirsi delle ineguaglianze.

L'Italia è un Paese a **bassa crescita economica**, nel quale permane un grave **problema di povertà**, soprattutto nelle regioni meridionali, ed è nel complesso un Paese iniquo.

L'ineguale distribuzione del reddito e della ricchezza si associa a una squilibrata distribuzione delle opportunità di vita.

Sono molteplici gli elementi che segnano un divario di opportunità. Si pensi al divario tra i giovani lavoratori sostanzialmente privi di tutele sul mercato del lavoro e costretti per anni a passare da un contratto atipico ad un altro con remunerazioni significativamente inferiori rispetto a chi ha un impiego a tempo indeterminato. Si pensi ai divari retributivi tra donne e uomini, che persistono durante l'intera carriera lavorativa; si pensi alla scarsa diffusione dei servizi di sostegno alla maternità e all'infanzia che riducono le possibilità di accesso al mercato del lavoro per le donne e ne peggiorano le possibilità di crescita professionale all'interno delle imprese e delle organizzazioni pubbliche. Si pensi alle tante



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

professioni protette da barriere all'entrata imposte e difese da ordini professionali e che nei fatti riducono la concorrenza e riducono le occasioni per i giovani. Si pensi ai divari di reddito legati all'evasione fiscale: vi è chi sistematicamente riesce a evadere le tasse e chi invece fa il suo dovere. Si pensi ai divari nella dotazione d'infrastrutture: strade, ferrovie, reti telematiche, infrastrutture ambientali. Si pensi ai divari di opportunità tra chi vive nelle regioni meridionali e chi vive nelle altre regioni del Paese, esacerbati da intollerabili disparità nelle condizioni di sicurezza e d'incolumità personale, frutto di un radicamento endemico della criminalità organizzata e dell'illegalità in alcune aree. Si pensi ai divari territoriali nella qualità dei servizi pubblici: non solo sanità ed istruzione in primo luogo, ma anche servizi locali come acqua, trasporti, smaltimento dei rifiuti, addirittura fornitura di energia elettrica, dove nonostante un'opera meritoria di miglioramento e perequazione della qualità del servizio promossa dall'Autorità di settore, permangono ancora differenze sensibili nell'affidabilità della fornitura fra Nord e Sud del Paese, fra aree urbane ed aree rurali.

Contrariamente a quello che si ritiene di solito, nel caso italiano una riduzione delle disuguaglianze avrebbe ricadute positive sulla crescita. Una riduzione della povertà accrescerebbe la domanda interna, farebbe evolvere la struttura dell'offerta verso beni e servizi a maggiore valore aggiunto, ridurrebbe i rischi di comportamenti devianti, migliorando le condizioni di sicurezza, tanto quelle effettive, quanto quelle percepite. Un riequilibrio nella distribuzione del reddito e della ricchezza rafforzerebbe la coesione sociale.

Agire sull'economia del **Mezzogiorno** è pezzo essenziale di una politica di maggiore equità. Nell'Italia che non cresce esistono due realtà che viaggiano a velocità differenti e, nell'ultimo decennio, hanno visto le loro diversità accentuarsi. Il divario tra Nord e Sud ha ormai raggiunto quasi 42 punti percentuali, l'incidenza del manifatturiero sul valore aggiunto nel Meridione (13,7%) è poco più della metà del Settentrione (25,7%) e la quota di export del Mezzogiorno è pari al 9,3% (al netto dei prodotti petroliferi) del totale nazionale. L'economia meridionale è caratterizzata da un basso grado di produttività e dalla scarsa capacità di attrarre investimenti dall'estero, ma la questione più grave è quella relativa alla qualità del capitale umano, inadeguata a sostenere un percorso di *catching up* nei confronti del resto del Paese. Nel 2008, il tasso di occupazione del Mezzogiorno (46,1%) risultava significativamente più basso di quello del Centro (62,8%) e del Nord (66,9%), ma ancora più preoccupante si presentava il dato sull'occupazione femminile, pari a solo il 31,3%, a fronte di un 52,7% al Centro e un 57,5% al Nord. L'incapacità di valorizzare la forza lavoro del Mezzogiorno, tramite interventi mirati, ha frenato la crescita, seppur lenta, di un territorio a cui le multinazionali non sono più interessate e in cui anche il *made in Italy* non è più sufficiente a creare valore aggiunto.

Se non si agisce con decisione per chiudere il divario, il problema tenderà inesorabilmente ad aggravarsi, con una progressiva **marginalizzazione dei territori meridionali** nel contesto di un'Europa sempre più integrata attorno al suo "centro di gravità" mittel-europeo. Il rischio è quindi quello di un Mezzogiorno sempre più periferico.

**Combattere la povertà, mitigare le disparità e assicurare parità nelle opportunità rappresentano il secondo asse di un programma riformista.**

**3. IN ITALIA UN ULTERIORE OSTACOLO ALLA CRESCITA ECONOMICA È COSTITUITO DA IMMOBILITÀ SOCIALE, SCARSO RICONOSCIMENTO DEL MERITO E PRESENZA DI CASTE E OLIGARCHIE**



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

Uno dei paradossi dell'Italia è che le forze del centro-destra che a parole dichiarano di richiamarsi ai principi del mercato e della libera impresa nei fatti sostengono una confusa mistura di interventismo e protezionismo. L'ideale che abbiamo a cuore è tuttavia non solo quello di mercati aperti ma quello di una "società aperta". Nell'elaborazione di Karl Popper una società aperta è quella nella quale si realizza l'ideale del **continuo rinnovamento graduale**.

Anche i processi migratori, se gestiti con equilibrio e senza isterie anche perché sono un portato inevitabile dell'attuale situazione geo-politica e demografica mondiale, possono offrire importanti opportunità di sviluppo. Sono ormai numerose ed autorevoli le evidenze empiriche – come quelle recentemente prodotte dalla Banca d'Italia – che mostrano come gli afflussi migratori degli ultimi anni, lungi dal distruggere opportunità di lavoro per la popolazione italiana, le hanno in realtà accresciute: sia liberando risorse di tempo che in precedenza, soprattutto le donne, dedicavano alla cura dei familiari anziani, sia attraverso l'operare di un nesso di complementarità con l'offerta di lavoro nazionale, i cui segmenti meno qualificati sono divenuti appannaggio di lavoratori stranieri, dischiudendo in tal modo opportunità di lavoro di migliore qualificazione per quelli italiani.

Aprire la società significa **favorire la concorrenza, premiare i talenti e il merito, combattere le raccomandazioni e la corruzione**, spingere per una **maggiore mobilità sociale**.

La sensazione che in troppi hanno oggi in Italia è quella di vivere in un sistema semi-feudale ancora incentrato sui legami personali di fedeltà e di gratitudine, sulle troppe archi-confraternite (come diceva Guido Carli) che più o meno palesemente controllano il potere economico e sociale, favoriscono o ostacolano i percorsi di carriera. Le vicende recenti legate alle cosiddette "veline in politica" sono un segno dell'intollerabile scarso peso che hanno le competenze per l'accesso alle posizioni politiche e professionali. Troppo scarso è ruolo della meritocrazia. Un sistema scolastico che non è capace di selezionare i migliori è un sistema profondamente iniquo. Se non è la scuola a selezionare finiscono per prevalere le raccomandazioni, il ceto sociale, i legami personali, il favore, la corruzione.

Aprire la società significa anche ringiovanirla, ponendo in essere **politiche attive per la famiglia** e atte a **favorire la conciliazione del lavoro di cura con il lavoro esterno**, favorendo la ripresa dei tassi di natalità, divenuti fra i più bassi in Europa.

Aprirsi vuol dire anche **non aver paura della globalizzazione**, approfittare delle opportunità di sviluppo offerte dagli scambi internazionali.

**Aprire la società italiana è il terzo grande asse riformista.**

#### 4. DIFENDERE L'AMBIENTE, PROMUOVERE UN'ECONOMIA SOSTENIBILE

Stiamo vivendo una fase di grave preoccupazione per le prospettive a medio e lungo termine dell'ambiente mondiale. Il mutamento climatico, il progressivo esaurimento delle fonti energetiche, la desertificazione di importanti aree del pianeta, l'accentuarsi di eventi climatici estremi, i livelli di inquinamento raggiunti soprattutto in ambito urbano, pongono a rischio la stessa sopravvivenza della nostra specie. L'evidenza scientifica al riguardo è ormai impressionante ed indiscussa, come



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

argomentato dal IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) delle Nazioni Unite, insignito del Premio Nobel nel 2002.

Il 2009 si chiuderà all'insegna della Conferenza di Copenhagen, nella quale i Governi di oltre 190 Paesi cercheranno di concordare una strategia globale e coordinata per vincere le sfide imposte da un riscaldamento globale che convergenti evidenze fattuali indicano come più intenso e accelerato di quanto ipotizzato nel Protocollo firmato a Kyoto nel 1997. La stessa Presidenza Obama sta facendo della *green-economy* uno degli assi portanti della propria azione di politica economica.

Il Rapporto Stern ha autorevolmente dimostrato come attuare rapidamente azioni di mitigazione del danno e di contrasto dei cambiamenti climatici presenta costi più contenuti rispetto a una scelta di "lasciare le cose come stanno", o di *business as usual*, che condurrà a un innalzamento di 3,5 gradi della temperatura del pianeta a fine secolo, con conseguenze insostenibili e disastrose per l'ecosistema, gli habitat animali e la popolazione mondiale.

- Il **primo passo** è quello integrare i temi ambientali in ogni decisione di politica economica, sviluppando adeguati sistemi di valutazione e di contabilità ambientale
- Il **secondo** è accrescere la consapevolezza della gravità della sfida che attende l'umanità presso l'opinione pubblica, sensibilizzando in particolare le giovani generazioni con adeguate campagne educative allo scopo di diffondere stili di consumo consapevole
- Il **terzo** è puntare con decisione a sviluppare un'industria verde: nelle energie rinnovabili, nelle soluzioni di risparmio energetico, adattamento del patrimonio edilizio, riqualificazione della domanda pubblica.

Le storie di successo in Europa (Spagna e Germania in testa) mostrano come queste scelte consentano di coniugare obiettivi di protezione dell'ambiente con una significativa creazione di posti di lavoro nelle filiere industriali e di servizio collegate alla riconversione verde dell'economia.

**La questione ambientale è il quarto asse, fondamentale, che un progetto riformatore deve saper affrontare.**



## 1. UN GRANDE PROGRAMMA NAZIONALE PER LA CRESCITA

### Quadro della situazione

La bassa crescita dell'Italia negli ultimi quindici anni è dovuta al fatto che il Paese non è riuscito a tenere il passo degli altri Paesi industrializzati in termini di produttività dei fattori.

“Fino alla metà degli anni novanta la produttività totale dei fattori (PTF) in Italia cresceva a ritmi pari, se non superiori, a quelli degli altri Paesi avanzati. A partire dalla seconda metà degli anni novanta invece si apre un divario soprattutto con gli Stati Uniti e con il Regno Unito, che hanno cominciato a beneficiare sia delle nuove tecnologie sia degli effetti della precedente lunga fase di liberalizzazione dei mercati”.<sup>1</sup>

Così mentre nell'ultimo decennio l'economia mondiale viveva una fase di espansione, la crescita dell'attività produttiva in Italia è stata appena superiore all'1%.<sup>2</sup>

Secondo il *Factbook* dell'OCSE 2008 l'Italia è ultima tra i grandi Paesi industrializzati per crescita della produttività del lavoro, con un valore al di sotto dello 0,5% nel periodo 2001-2006, di gran lunga al di sotto della media sia dei Paesi OCSE (+1,4%) sia dell'Europa a 15 (+1,7%).

Secondo un recente rapporto della Banca d'Italia tra il quarto trimestre del 2000 e il primo del 2008 la produzione industriale italiana è diminuita complessivamente del 4%, con un ritardo di crescita di 19 punti percentuali rispetto al resto dell'area dell'euro, di 24 rispetto alla Germania e di 7 rispetto alla Francia.<sup>3</sup>

La bassa crescita dell'economia italiana è strettamente legata alla scarsa produttività, in particolare è riconducibile ad un rallentamento della produttività totale dei fattori, quindi della capacità sistemica di innovare, di riorganizzare l'attività produttiva in maniera efficiente, piuttosto che ad una riduzione del flusso di investimenti o del numero di ore lavorate.

È come se il sistema economico e sociale abbia smarrito la capacità di utilizzare le nuove tecnologie e di generare nuove.

**Riconoscere questi fatti, riconoscere il rischio concreto di declino che il nostro Paese sta sperimentando, da molti anni, non significa disprezzare l'Italia.**

È chiaro che un Progetto per tornare a crescere deve partire dai tanti punti di forza che il nostro Paese possiede.

Le piccole imprese, l'imprenditorialità diffusa, il lavoro autonomo, l'inventività dei nostri tanti tecnici e imprenditori, le risorse umane, le nostre banche, il patrimonio ambientale e artistico, il nostro stile di vita, la disponibilità di milioni di lavoratori immigrati sono tutti elementi da valorizzare e sui quali far leva per ripartire.

Va però compreso che oggi vi sono fattori interni che spesso ostacolano l'adozione di un modello d'impresa più efficiente, vi sono elementi che scoraggiano gli investimenti nella ricerca e nell'adozione di nuove tecnologie. Va riconosciuto che in media il capitale umano dei lavoratori italiani è inadeguato rispetto al regime tecnologico nel quale ci troviamo a vivere e ciò si traduce in scarsa innovazione. In

<sup>1</sup> *Produttività e attrattività del Paese: i nodi da sciogliere*, Quaderni di ricerca, Centro Studi Confindustria, n. 2, dicembre 2006, p. 10.

<sup>2</sup> *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo in Italia*, Banca d'Italia relazione industriale, aprile 2009.

<sup>3</sup> *Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo in Italia*, Banca d'Italia, 2009.



particolare l'Italia spende molto poco rispetto ai Paesi OCSE in attività di ricerca e sviluppo sia perché le imprese italiane sono mediamente più piccole di quelle degli altri Paesi europei, sia perché alcune produzioni non richiedono un grande sforzo in queste attività. Tuttavia il modesto calo degli investimenti in R&S negli ultimi anni non è sufficiente a spiegare un così drastico rallentamento della produttività.

D'altra parte la produttività è anche influenzata da fattori esterni alle imprese, dal ritardo del sistema infrastrutturale alla scarsa efficienza della Pubblica amministrazione, dalla limitata concorrenza all'eccesso di burocrazia e all'eccessivo carico fiscale che grava sulla nostra economia.

Il rafforzamento della produttività richiede una transizione verso un modello d'impresa in grado di fronteggiare uno spazio competitivo mutato a causa della pressione dei Paesi emergenti, dell'integrazione economica dei Paesi europei e delle innovazioni tecnologiche.

Non si tratta tanto di raggiungere una dimensione ottimale delle imprese o di modificare gli assetti proprietari, oggi prevalentemente familiari, quanto di individuare i fattori che hanno effetti benefici sulla produttività delle imprese e rimuovere gli ostacoli al raggiungimento di quelle condizioni.

## **Alcuni aspetti da affrontare per risolvere il problema della crescita e della scarsa produttività in Italia**

### ***Più investimenti in R&S e capitale umano qualificato***

Le statistiche indicano un ritardo delle imprese italiane sia in termini di adozione delle nuove tecnologie che di innovazione. Questo ritardo non è da ricondursi necessariamente ad una specializzazione produttiva sbilanciata verso i settori tradizionali, piuttosto è dovuto al fatto che le imprese italiane non investono abbastanza in ricerca e sviluppo rispetto agli altri Paesi europei e d'altra parte hanno spesso difficoltà a reperire personale qualificato, con competenze adeguate soprattutto nelle tecnologie informatiche e della comunicazione. Gli investimenti in R&S hanno però importanti conseguenze in termini di produttività perché favoriscono l'innovazione di prodotto e di processo e accrescono la capacità non solo di innovare autonomamente, ma anche di impiegare al meglio le innovazioni acquisite. È quindi necessario da una parte ridurre i costi per le imprese che vogliono investire in R&S, dall'altra attuare le necessarie riforme nel settore dell'istruzione per accrescere le competenze disponibili sul territorio.

### ***Maggiore partecipazione al lavoro***

In Italia il tasso di occupazione femminile è ancora molto al di sotto della media dei Paesi avanzati; allo stesso modo si registra un tasso di disoccupazione giovanile fra i più alti dell'OCSE. Donne e giovani hanno generalmente livelli di istruzione piuttosto elevati ed una maggiore partecipazione al lavoro da parte di queste categorie consentirebbe non solo di aumentare il lavoro, ma probabilmente anche di aumentare la produttività del lavoro.

### ***Rafforzare la competitività internazionale***

È necessario muovere verso una maggiore internazionalizzazione, non solo in termini di esportazione, ma anche di delocalizzazione produttiva. Infatti se le imprese esportatrici sembrano beneficiare di un aumento della produttività, anche l'internazionalizzazione della produzione ha effetti positivi sul tasso di crescita della produttività totale dei fattori.



La politica economica deve adoperarsi a rimuovere gli ostacoli che impediscono alle imprese di crescere e di superare i vincoli che ostacolano l'accesso all'internazionalizzazione.

### ***Azioni orizzontali legate ad obiettivi di crescita***

Internazionalizzazione e innovazione impongono alle imprese rilevanti costi fissi; la politica economica deve sostenere le imprese consentendo loro di accedere ai mercati internazionali e di adottare strategie e tecnologie innovative. Gli interventi selettivi si sono rivelati inadeguati per sopperire a queste difficoltà, facendo registrare un miglioramento solo temporaneo dell'attività delle imprese.

Piuttosto sarebbe opportuno, in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, intervenire con azioni orizzontali, concessi in modo automatico e subordinati ad obiettivi di crescita.

### ***Ammodernare la dotazione di infrastrutture***

Si è accumulato negli ultimi quindici anni un *gap* infrastrutturale molto grave. Tutti gli sforzi volti ad aumentare la produttività all'interno dei cancelli delle fabbriche rischiano di essere vanificati se poi le strade sono intasate, se la rete ferroviaria è insufficiente, se mancano nodi di interconnessione, e così via. Anche le infrastrutture digitali sono sviluppate in modo inadeguato, si pensi alla Banda larga.

### ***Una Pubblica Amministrazione amica dello sviluppo***

La produttività del sistema-Italia dipende in maniera cruciale dal grado di efficienza delle amministrazioni pubbliche. I ritardi della Pubblica Amministrazione, i lunghissimi tempi della giustizia civile, la eccessiva complessità delle procedure di autorizzazione, l'eccesso di normazione, etc. sono fattori che ostacolano il funzionamento dei mercati e gravano sulla produttività del Paese.

La **giustizia civile italiana** si caratterizza, nel confronto internazionale, particolarmente **inefficiente**, con tempi di risoluzione delle controversie nettamente superiori a quelli degli altri Paesi avanzati, in particolare nelle regioni meridionali.<sup>4</sup> Queste inefficienze continuano a comportare costi elevati per le imprese; secondo ricerche della Banca d'Italia, un terzo delle imprese coinvolte in cause per inadempimento contrattuale della controparte rinuncia ad attendere l'esito del giudizio e accordandosi perde in media oltre il 30% della somma dovuta.

L'Italia si caratterizza inoltre per un **eccesso di legislazione e regolazione**, con costi amministrativi e burocratici che finiscono per pesare fortemente sulle attività delle imprese. Nella classifica dei Paesi realizzata dalla Banca Mondiale in relazione alla facilità di fare impresa, l'Italia si posiziona sessantacinquesima su 182, contro una posizione media dei Paesi OCSE pari a 27. Obiettivo è invece semplificare la legislazione esistente e quella di nuova emanazione e facilitare la conoscibilità delle leggi. D'altra parte il **livello di regolamentazione** in Italia è **molto elevato**, soprattutto nel terziario. La ridotta concorrenza e le rendite monopolistiche che ne derivano costituiscono un danno per le imprese quanto per i consumatori. In particolare per quanto riguarda i servizi pubblici locali la regolamentazione lascia larga discrezionalità agli enti locali che vogliono ricorrere a modalità di affidamento diverse dalla gara e lascia all'Autorità garante della concorrenza e del mercato un ruolo puramente consultivo.<sup>5</sup> Al contrario è necessario precisare in quali circostanze siano possibili eccezioni al ricorso alla gara e garantire che queste vengano condotte correttamente, nel rispetto della concorrenza e dell'indipendenza fra gestore, regolatore ed ente locale.

<sup>4</sup> *La giustizia civile in Italia: i divari territoriali*, Questioni di economia e finanza, Banca d'Italia, febbraio 2009.

<sup>5</sup> *Relazione annuale 2008*, Banca d'Italia.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## ***Sviluppo del mercato finanziario***

In Italia vi è un utilizzo molto ridotto del capitale di rischio e di forme di finanziamento innovative, come il *venture capital*, e d'altra parte la struttura finanziaria incide sulla produttività condizionando le capacità dell'impresa di innovazione e di internazionalizzazione. Le analisi empiriche, riferite soprattutto agli Stati Uniti, mostrano come il *venture capital* abbia aiutato imprese con alte potenzialità di successo a superare i vincoli finanziari che ne ostacolavano la crescita.

È necessario un **maggiore sviluppo del mercato finanziario** e l'offerta di strumenti diversi dal credito a condizioni competitive.

## ***Una task force***

Affrontare il nodo della produttività significa mettere in atto strategie che rispondano alle diverse questioni elencate in maniera organica e continuativa. In Italia infatti gli interventi di politica industriale sono spesso stati inefficienti proprio per la poca stabilità che li ha caratterizzati. Al fine di formulare un piano d'azione realmente efficace proponiamo la costituzione immediata di una **Task Force sulla Produttività**, composta da studiosi, italiani e stranieri, e da rappresentanti di alcuni organismi tecnici (Banca d'Italia, Istat, Isae, Cnel). La *Task Force* avrà il compito di individuare le azioni fondamentali da realizzare per affrontare il problema della scarsa produttività, di costruire degli indicatori necessari per monitorare i progressi realizzati.





## 2. UN RISANAMENTO VIRTUOSO DELLA FINANZA PUBBLICA

### Quadro della situazione

**Lo stato della finanza pubblica italiana è critico e necessita di riforme strutturali di lungo periodo che garantiscano una crescita economica nel rispetto del vincolo di bilancio.**

L'attuale deterioramento dei conti pubblici, d'altro canto, non è giustificato dagli interventi approntati dal Governo per contrastare la crisi economica, che secondo stime di istituzioni internazionali sarebbero limitati ad appena uno 0,3-0,5% del PIL (contro un valore medio degli altri Paesi del G 20 intorno al 2-2,5% del PIL)<sup>6</sup>. Inoltre è **cresciuta la spesa pubblica corrente al netto degli interessi**, ovvero quella che oltre a finanziare *welfare* alimenta funzioni e sprechi nella Pubblica Amministrazione. **Non è stata invece finanziata la spesa in conto capitale per investimenti in opere pubbliche che viceversa si è ridotta**; sono state spostate risorse precedentemente stanziaste distogliendole da programmi già avviati (emblematica la vicenda della riprogrammazione delle risorse FAS, fondo più volte depredata anche per coprire spesa corrente e disavanzi di bilancio di enti locali). La politica di rilancio degli investimenti anticrisi è stata fortemente rallentata da queste riprogrammazioni che hanno creato una situazione di incertezze e contenzioso con gli enti territoriali, tuttora in corso. La situazione di paralisi delle politiche di sviluppo è stata accentuata inoltre dai vincoli e sanzioni sulla spesa per investimenti che gravano su Comuni e Regioni per il rispetto del Patto di stabilità interno, rischiando di far perdere anche i finanziamenti europei (sottoposti alle regole del disimpegno automatico se i programmi di spesa accumulano ritardi).

Infine il continuo ricorso a manovre correttive in tutto l'arco temporale dell'anno, avvenuto peraltro regolarmente con decretazione d'urgenza e pesanti contraccolpi sul ruolo del Parlamento e sulla rappresentatività del bilancio pubblico, ha provocato maggiore confusione tra gli operatori economici a dispetto della presunta preveggenza nell'anticipare gli effetti della crisi mediante anticipo e svuotamento della Legge Finanziaria. In altre parole la **"Finanziaria asciutta"** come conseguenza ha comportato una **"Finanziaria permanente"** che di fatto ha imposto disposizioni finanziarie "tampone" e improvvisate durante tutto l'intero esercizio di bilancio.

### Alcuni dati

Gli indicatori del pessimo stato di salute dei conti pubblici del nostro Paese e i periodici aggiornamenti in negativo delle previsioni dello stesso Governo (di cui gli ultimi contenuti nel DPEF di giugno), parlano chiaro a cominciare dall'elevato debito pubblico.

Dopo un decennio di riduzione negli anni 2005 e 2006 del Governo Berlusconi II si verificò un aumento del **rapporto debito/PIL**; la tendenza tornò a calare, come prescritto dagli accordi UE sui "disavanzi eccessivi", nel 2007 a seguito delle misure dell'esecutivo Prodi. Con il cambio del Governo nel 2008 tuttavia lo stock di debito torna di nuovo a salire al 105,7% del PIL; ma ciò che è ancora più grave, è che salirà, secondo le previsioni dello stesso Esecutivo, di ben 10 punti di PIL nel 2010 (tornando ai valori record dei primi anni novanta), e la riduzione avverrà solo a partire dal 2012 (vedi tavola).

Risulta evidente, a prescindere dagli accordi europei, che l'Italia con un debito pubblico elevato ed in crescita non può essere competitiva; l'onere del debito pubblico viene ripagato con la **spesa per interessi** (oltre il 5% del PIL il doppio rispetto alla media EU) che cala al calare del Debito (dieci anni fa

<sup>6</sup> *The State of Public Finance*, Fondo monetario internazionale, 6 marzo 2009 e aggiornamenti; si veda anche *I conti pubblici: tra l'incudine e il martello*, Pisauro, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, a cura di Guerra e Zanardi, il Mulino).



quando il livello del debito era più alto la spesa per interessi superava il 6% del PIL). Queste risorse non potranno essere utilizzate ad esempio a supporto dell'economia o per finanziare il welfare restringendo i margini di manovra. La spesa per interessi inoltre aumenta per l'allargamento dei divari (*spread*) dei livelli dei tassi con gli altri Paesi; tali scostamenti a loro volta, con una spirale perversa, dipendono dal livello e dalla credibilità delle politiche di consolidamento del debito pubblico in Italia.

Tav. - Principali Indicatori di finanza pubblica: consuntivi e proiezioni programmatiche (% al PIL)

	consuntivo								Previsioni DPEF		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Pressione fiscale	41,3	40,8	41,4	40,6	40,4	42,0	43,1	42,8	43,4	43,0	42,8
Spese correnti netto interessi	37,6	38,3	39,1	39,3	39,8	39,5	39,3	40,4	43,4	43,0	42,2
Interessi passivi	6,3	5,5	5,1	4,7	4,6	4,6	5,0	5,2	5,0	5,1	5,5
spesa in conto capitale°	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,1	3,8	4,5	3,9	3,5
Indebitamento netto	3,1	2,9	3,5	3,5	4,3	3,3	1,5	2,7	5,3	5,0	4,4
Avanzo primario	3,2	2,7	1,6	1,2	0,3	1,3	3,5	2,4	-0,4	0,2	1,1
Debito pubblico	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	105,7	115,3	118,2	118,6

\* Tendenziale con decreto legge 78/09 (senza manovra 0,4% del PIL nel 2011)

° Nella spesa in c/capitale si deve tener conto che nel 2006 è contabilizzato il debito riclassificato ex ISPA (0,9 per cento del PIL) e nel 2009 la riclassificazione dell'operazione SCIP 2 (0,1 per cento del PIL)

Fonte: Istat conti PA, marzo 2009; DPEF 2009-2013, luglio 2009

Come segnalato nel DPEF l'**indebitamento netto della PA** viaggia ormai a livelli superiori al 5% del PIL per il 2009 (e i dati registrati negli ultimi mesi del fabbisogno del settore statale confermano questa tendenza). Nel 2007 e nel 2008 le politiche di rigore finanziario avevano contenuto i disavanzi al di sotto della soglia di 3% (rispettivamente 1,5 e 2,7% del PIL). Di fatto il rientro al di sotto dei vincoli concordati con Bruxelles, viene rinviato dal Governo al 2012.

Di conseguenza l'**avanzo primario**, che rappresenta l'indicatore che meglio garantisce lo stato di salute dei conti pubblici nazionali e la coerenza con il sentiero di riduzione del debito, praticamente si azzerò nel biennio 2009-2010 (rispetto al 3,5 e al 2,4% del PIL rispettivamente del 2007 e 2008).

È aumentata la **spesa corrente al netto degli interessi**, passando dal 37,6% del PIL nel 2001, ultimo anno di legislatura piena del centro-sinistra, al 43,4% del PIL nel 2009; in parte ciò è avvenuto poiché alcune prestazioni sociali (pensioni e sanità soprattutto) legate al benessere della popolazione tendono ad aumentare più velocemente del reddito poiché legate a variabili strutturalmente in crescita come l'invecchiamento della popolazione. Ma in parte l'aumento si è verificato poiché alcuni meccanismi di autoalimentazione della spesa fanno sì che la dinamica si incrementi automaticamente generando distorsione e sprechi di risorse a dispetto della qualità delle servizi prestati (in particolare sulla spesa di funzionamento della PA e su alcune spese di trasferimento). Su questi meccanismi e sulle inefficienze della spesa corrente si deve intervenire con misure mirate che migliorino l'**efficacia dell'intervento pubblico** e la quantità di risorse utilizzate.

La **spesa in conto capitale** rispetto al PIL invece è in calo; se si tiene conto di alcune voci che per convenzioni contabili internazionali sono classificate all'interno di tale aggregato<sup>7</sup>, mediamente la spesa in conto capitale rispetto al PIL ha rappresentato nel periodo 2001-2007 circa il 4,1% del PIL; nel 2010 e

<sup>7</sup> Tra queste, principalmente due operazioni di riclassificazione in conformità con le regole Eurostat (SEC 95) fanno aumentare la spesa in conto capitale: l'attribuzione allo Stato del debito ISPA nel 2006 e l'operazione Scip 2 nel 2009.



nel 2011, sempre secondo le previsioni del DPEF, tale quota si ridurrebbe rispettivamente al 3,9 e al 3,5% del PIL a dispetto degli annunci sul rilancio degli investimenti anticrisi evocati quotidianamente dal Governo.

La **pressione fiscale**, nonostante l'abolizione dell'Imposta Comunale sugli Immobili relativa all'abitazione principale e le promesse di riduzione impositiva, nel 2009, sempre secondo il Governo, aumenterà di 3 punti percentuali rispetto al 2001, arrivando al livello record del 43,4% del PIL; e non si ridurrà in misura apprezzabile neanche nei 2 anni successivi. L'incremento, in parte dovuto alla contrazione del PIL, rappresenta il livello di tassazione compatibile con gli obiettivi delineati dal Governo di disavanzo e spesa pubblica.

## Indicazioni e proposte

Lo stato dei conti pubblici, il livello del debito, l'inefficienza e il sovradimensionamento della Pubblica Amministrazione e dei suoi livelli di governo territoriali, impongono interventi strutturali verso un riequilibrio del deficit e della pressione fiscale ed un miglioramento della qualità della spesa.

Una **correzione della spesa pubblica** senza creare contraccolpi sui beneficiari e che consenta di operare un contenimento della pressione fiscale, risulta **complessa e difficile** in una fase congiunturale critica come l'attuale. Nondimeno è nelle situazioni come l'attuale che si devono impostare con urgenza le riforme strutturali per ridare al Paese le linee per un equilibrato sviluppo future; si ricorda che gli interventi di correzione degli andamenti di finanza pubblica con effetti più rigorosi e strutturali degli ultimi anni, sono stati effettuati durante i periodi più critici della congiuntura economico-finanziaria italiana: durante la crisi finanziaria del 1993 (con il governo Ciampi-Amato) e nel 1997 quando l'Italia rischiò di rimanere fuori dall'UE (Governo Prodi-Ciampi).

In **termini quantitativi** gli obiettivi che ci si deve porre nelle politiche di bilancio a grandi linee sono: il mantenimento dell'impegno ad una **riduzione della pressione fiscale**, compatibile con un sentiero di riduzione del deficit concordato in sede UE; è necessario dunque, oltre ad una politica di recupero dell'evasione e di allargamento della base imponibile, una **riduzione strutturale della spesa corrente** che consenta anche di mantenere e possibilmente aumentare marginalmente la quota di spesa destinata agli investimenti e al riequilibrio infrastrutturale del Paese e le risorse per il *welfare*.

Gli obiettivi per essere raggiungibili devono essere anche soprattutto credibili: in termini macroeconomici, in un quadro di compatibilità coerente con gli accordi UE sul risanamento dei conti (riduzione del deficit permanentemente al di sotto del 3% del PIL ed un livello del rapporto debito/PIL strutturalmente in riduzione), si dovrà avere un **avanzo primario che tenda verso valori del 4% del PIL**.

Per dare stimolo all'economia e sollievo alle famiglie è necessario inoltre ridurre la pressione fiscale di almeno 3 punti di PIL in 5 anni; ciò potrà avvenire solo in parte con una severa e rigorosa politica di **lotta all'evasione fiscale e contributiva**. Il resto dovrà derivare da una riduzione della spesa corrente; il che significa, volendo almeno mantenere gli stessi livelli di spesa sociale e spesa in conto capitale rispetto al PIL (e considerando che la spesa per interessi è guidata da dinamiche indipendenti dalle politiche), un taglio drastico (3-5 punti di PIL) della spesa più improduttiva ma anche riduzioni di programmi non prioritari.

In **termini qualitativi** ciò dovrà avvenire anche attraverso un percorso di revisione generalizzato della spesa pubblica centrale e decentrata (*spending review*) volto a valutare l'efficacia e l'efficienza dei singoli programmi di spesa per il raggiungimento degli obiettivi e mediante una riallocazione delle risorse in base al livello dei risultati e alle priorità delineate; il confronto con le migliori pratiche interne e internazionali, il monitoraggio degli indicatori, il controllo dei risultati e la valutazione dei processi



amministrativi, dovranno garantire un migliore utilizzo delle risorse pubbliche, che non verranno più assegnate con gli attuali criteri incrementali<sup>8</sup>.

Di seguito si indicano le linee generali per gli interventi principali con effetti sulla finanza pubblica.

- **Recupero dell'evasione.** Introduzione di forme di deducibilità fiscale per alcune spese (mediante presentazione fattura/ricevuta), semplificazione burocratica e forfetizzazione per redditi autonomi minori, coinvolgimento degli Enti locali nelle politiche antievasione mediante assegnazione di quote del gettito recuperato (rispettando la logica del federalismo fiscale), sviluppo meccanismi premiali per le imprese e i contribuenti certificati di correttezza fiscale, aumento della trasparenza dell'azione e dei risultati della PA, centralizzazione delle banche dati (agenzia entrate, guardia di finanza Banca d'Italia, Prefetture, Utenze servizi pubblici ecc), lotta ai paradisi fiscali e alle forme di elusione fiscale, riemersione dei redditi da affitto immobili (aliquota ridotta per i proprietari e detraibilità per gli affittuari).
- **Riduzione della pressione fiscale.** Come anticipato, il livello della tassazione va ridotto almeno di 3 punti di PIL e va allargata la base imponibile; a tal fine tutto il gettito derivante dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscale (punto precedente) va destinato alla riduzione del prelievo. La riduzione della pressione fiscale, che verrà effettuata prioritariamente sui redditi più bassi, sulle famiglie più bisognose e sulle piccole e medie imprese innovative, sarà altresì finanziata in parte con la riduzione della spesa corrente (punto successivo).
- **Riduzione della spesa pubblica corrente.** Contenimento della spesa per il personale pubblico (blocco del *turn over* nella pubblica amministrazione con alcune eccezioni nei settori strategici, revisione della politica retributiva nella PA e dei passaggi di livello dei pubblici dipendenti legata al conseguimento dei risultati, criteri meritocratici e valutazione della produttività, riqualificazione del personale), riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi (ridestinazione dei risparmi conseguiti agli uffici virtuosi, aste pubbliche telematiche, meccanismi di controllo a campione degli approvvigionamenti, revisione degli appalti assegnati), controllo della spesa sanitaria (in particolare della spesa ospedaliera mediante una riorganizzazione territoriale e degli approvvigionamenti, la maggiore responsabilizzazione della medicina di base e della prevenzione alle malattie anche con la diffusione delle informazioni e della cultura sanitaria, maggiore responsabilizzazione delle regioni e dei manager ospedalieri).
- **Finanziamento e mantenimento di una quota costante in rapporto al PIL della spesa in conto capitale.** Devono ripartire sia le grandi opere pubbliche che le opere di riqualificazione del tessuto infrastrutturale del Paese (la messa in sicurezza di scuole, carceri e altri edifici pubblici, la ristrutturazione degli immobili pubblici nelle zone sismiche, la manutenzione delle infrastrutture e delle strade) con un grande piano di manutenzione e ristrutturazione con criteri ecologici nel campo dell'edilizia pubblica e di servizio, rilanciare il riequilibrio infrastrutturale del Paese (spendendo i fondi nazionali ed europei per finanziare progetti utili allo sviluppo del Mezzogiorno valutati ex ante da autorità indipendenti), sviluppare gli incentivi per le aziende che

---

<sup>8</sup> L'esperienza pilota della Commissione tecnica per la finanza pubblica (istituita nel 2006 dal Governo Prodi e soppressa nel 2008 dal Governo Berlusconi) aveva tracciato linee di intervento su 4 Ministeri. L'obiettivo doveva essere quello di definire una procedura di *spending review* standardizzata che gli enti dell'Amministrazione centrale e decentrata dovevano compiere autonomamente al loro interno al fine di migliorare gli obiettivi di *policy* individuati.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

investono in ricerca e nuove tecnologie sul risparmio energetico, uscita della spesa in conto capitale dai vincoli del Patto di stabilità interno.

- **Nuovi meccanismi di controllo e riforme della PA.** individuazione del responsabile di ciascun programma di spesa e ciascuna pratica amministrativa, creazione di un'istituzione autonoma esterna di valutazione dei risultati che sostituisca l'attuale struttura degli Uffici di controllo Interno la cui esperienza è stata fallimentare, obbligatorietà dell'informazione ai cittadini anche mediante pubblicazione mediante *web* dei risultati e sanzione alle amministrazioni inadempienti, velocizzazione degli iter burocratici mediante sviluppo dell'istituto del silenzio-assenso e la responsabilizzazione personale delle pratiche negli uffici della PA, riqualificazione dei dipendenti, riorganizzazione e unificazione degli uffici territoriali periferici dello Stato (competenze e sedi delle Prefetture, degli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze, ecc.)
- **Riduzione dei costi della politica.** Riduzione dei livelli di governo (Province e Comunità Montane), riduzione del numero dei componenti delle assemblee elettive e del costo delle giunte amministrative, riduzione delle società partecipate dallo Stato e dagli Enti decentrati e della proliferazione dei servizi "esternalizzati", riduzione delle cariche di governo e delle istituzioni pubbliche e revisione dei compensi per i rappresentanti politici, contrazione e revisione del finanziamento pubblico ai partiti.
- **Sviluppo di alcune riforme strutturali** (vedi oltre). Riforma previdenziale, riforma degli ammortizzatori sociali, eliminazione del dualismo nel mercato del lavoro e contratto unico, Federalismo fiscale, sviluppo delle liberalizzazioni del sistema economico, riforma della scuola.



### 3. RIFORMARE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: LA SFIDA PIÙ GRANDE

#### La situazione in Italia

La questione dell'inefficienza della Pubblica Amministrazione è un capitolo fondamentale per un serio programma di governo che voglia cambiare l'Italia.

Il Mezzogiorno e la bassissima qualità della nostra burocrazia pubblica sono i due elementi che maggiormente distinguono (in negativo) l'Italia rispetto agli altri Paesi avanzati.

La Pubblica Amministrazione (PA) del resto pesa nell'economia italiana quasi quanto l'intero settore industriale in senso stretto, in termini di occupazione e di redditi, e produce sia servizi finali di consumo sia servizi che rappresentano *input* intermedi di produzione. I servizi pubblici, essendo un importante elemento di costo, influenzano la produttività e la competitività di tutti i settori<sup>9</sup>.

Il contributo della PA, inoltre, sul piano occupazionale, è di primo piano: nel 2006 la quota degli occupati nella PA sul totale è stata del 14,7%<sup>10</sup>.

Inefficienze e scarsa produttività della PA rappresentano, infatti, uno dei fattori importanti della **scarsa dinamica complessiva della produttività** in Italia, per il peso che ha come settore economico e perché incide sulla produttività degli altri settori. Non è facile, però, misurarne l'attività e il suo prodotto. I servizi che la PA offre non hanno prezzo di mercato, e, pertanto, sono contabilizzati in base al loro costo: è un settore **protetto dalla concorrenza** perché in gran parte non opera sul mercato. Il suo valore, e quindi la sua produttività, andrebbero invece misurati in base al contributo dato alla produttività generale.

Per le imprese, e in parte per gli individui, la PA e tutti i servizi e le infrastrutture che da essa dipendono direttamente o indirettamente, sono fattori produttivi o beni pubblici di consumo finale che possono essere cercati altrove, purché di migliore qualità e forniti a un prezzo minore. Con la delocalizzazione o trasferendosi all'estero, imprese e famiglie possono cercare in altri Paesi una burocrazia efficiente, ospedali e servizi sanitari di buona qualità, scuole e università di buon livello, infrastrutture adeguate, ordine pubblico e giustizia celere, effettiva tutela dei diritti di proprietà, trasparenza e bassa corruzione. La qualità di questi servizi, tutti in gran parte PA, viene confrontata con il loro prezzo che è rappresentato per larga parte da tasse. Solo la parte più debole della popolazione e del sistema produttivo non ha scelta e deve subire l'offerta in condizioni di monopolio dei servizi della PA.

Qualsiasi azione di governo deve utilizzare la PA e quindi riformare la PA è passo indispensabile anche per **accrescere l'efficacia dell'azione di governo** in tutti i settori.

<sup>9</sup> *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione*, anno 2007, Dipartimento della Funzione Pubblica e Segreteria Tecnica del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

<sup>10</sup> ILO, 2008.



Il Governo Berlusconi ha sbandierato interventi a tutto campo, ed enorme eco è stata riscossa - anche grazie ad una forte propaganda - dalla riforma della Pubblica Amministrazione, voluta e sostenuta in prima persona dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

La **razionalizzazione della PA** rientrava tra le misure anticrisi adottate per limitare gli sprechi (leggi 169/2008 e 5/2009), insieme ad una lunga serie di interventi che miravano al contenimento della spesa. Come abbiamo detto nella parte riferita alla finanza pubblica, ridurre la spesa dello Stato è un passo imprescindibile per il lungo e faticoso percorso verso il risanamento dei conti pubblici e l'ambizioso traguardo del pareggio di bilancio. Il Parlamento, infine, ha approvato la **legge delega 15/2009** *'finalizzata all'ottimizzazione del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni'*, fortemente voluta e sostenuta dal Ministro Brunetta, che - come sottolinea la *'sintesi dei contenuti'* - ha rappresentato *'a parte il lodo Alfano'*, di cui si conosce l'attuale condizione di incostituzionalità, il *'primo disegno di legge approvato dal Parlamento dall'inizio della legislatura'*.

L'obiettivo dichiarato dal Governo era quello di raggiungere in tre anni gli **standard internazionali di qualità e tempestività dell'area amministrativa**, secondo un progetto di riorganizzazione poggiato su quattro pilastri portanti di quella che, con fare perentorio, è stata definita *'la nuova PA'*: meritocrazia, efficienza, trasparenza e innovazione.

Nel periodo 2001-2007, le amministrazioni sono passate da 9.732 a 10.417 unità, con una crescita del 7 per cento. Sulla base dell'effetto della riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), l'incremento è da attribuire alle amministrazioni locali (+7,3 per cento), compensato da una diminuzione di quelle centrali (-4,3 per cento). Rispetto al 2001, il personale a tempo indeterminato è diminuito del 5,4 per cento. L'investimento in formazione nel sistema della PA italiana è diminuito anche nel 2007, ponendosi al di sotto della soglia dell'1% sul totale della spesa per il personale (calcolata facendo riferimento alla massa salariale)<sup>11</sup>.

Si parte dal presupposto che una riforma della PA completa ed organica può compiersi soltanto in conseguenza dell'attuazione della legge delega sul **federalismo fiscale**, che dovrà chiarire la ripartizione delle competenze tra livelli di governo e l'attribuzione corrispondente, ed essere in grado di operare una corretta attribuzione delle risorse, in termini sia di gettito fiscale, che di risorse umane e capitale fisico, evitando duplicazioni di attività e moltiplicazione delle spese, cui seguirebbe inevitabilmente un aumento della pressione fiscale complessiva. La pressione fiscale complessiva non dovrebbe aumentare, ma anzi dovrebbe essere fissato un percorso di riduzione, con tetti massimi cui devono attenersi sia lo Stato sia gli altri livelli di governo nella loro autonomia impositiva. Con le funzioni e le risorse finanziarie, inoltre, devono essere sempre devolute dallo Stato alle amministrazioni regionali e locali anche le **risorse umane corrispondenti**.

Il *'Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato'* ha reso disponibili i dati relativi alle *performances* nella PA: risulta che una qualche **valutazione** è abbastanza diffusa, ma in modo non uniforme presso le amministrazioni - e che è stata avviata una prima riflessione sul suo utilizzo anche in ambito contrattuale.

---

<sup>11</sup> *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione, cit.*



Il rapporto dell'ARAN *'Valutazione delle performances e contratti collettivi'* del giugno 2007, ha rilevato la mancanza di un'adeguata e concreta qualità dell'attività valutativa che riesca ad incidere sulla *governance* complessiva del sistema pubblico.

Il fenomeno dell'**assenteismo** è uno dei grossi problemi che affliggono la PA, che peggiora la qualità dei servizi, riduce la produttività, aumenta i costi e lascia diffondere un'immagine assolutamente negativa dell'amministrazione e di tutti i dipendenti pubblici.

Il sistema di valutazione mira a motivare il personale e ad utilizzarlo meglio, impedendo erogazioni generalizzate e indifferenziate di premi o indennità.

Particolarmente critico è il ruolo della **dirigenza pubblica**, cui è affidato un ruolo delicato: prerogative manageriali, che affermano piena autonomia e responsabilità del dirigente, e datore di lavoro pubblico, con piena responsabilità sull'efficienza della relativa struttura.

## Azioni del Governo Berlusconi

Per il bilancio, il Governo ha stimato un importo complessivo del risparmio per il 2009 pari a più di 530 milioni di euro (*una tantum*)<sup>12</sup>.

**'Operazione trasparenza'**: quanto guadagnano dirigenti pubblici, consulenti e collaboratori, a quanto ammontano gli incarichi retribuiti conferiti ai dipendenti pubblici, i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali o per le funzioni pubbliche elettive; tutte azioni dirette ad assicurare ai cittadini la visibilità sull'amministrazione. Strumenti di garanzia degli interessi dei cittadini-utenti e di misurazione della *customer satisfaction* saranno utilizzati per fornire ai cittadini strumenti di controllo e di tutela.

## Lotta all'assenteismo

La lotta all'assenteismo è ritenuta una battaglia utile, necessaria e condivisibile.

Uno dei più noti interventi del Ministro Brunetta ha puntato proprio a ridurre e ostacolare il più possibile questo fenomeno così diffuso: un'avversione quasi 'feroce' verso i 'fannulloni' si era tradotta in misure restrittive in materia di permessi o assenze per malattia; il dipendente pubblico, per 'adeguarsi alla normativa vigente nel privato' avrebbe dovuto garantire la propria reperibilità in casa per tutto il giorno, con la sola eccezione della fascia oraria 13-14 (inutile anche per recarsi in farmacia), il suo certificato non sarebbe più potuto essere redatto dal proprio medico di base, bensì da un medico del servizio pubblico, e sarebbe intervenuta una riduzione del salario accessorio proporzionale alla durata della malattia. I sindacati avevano dichiarato l'**anticostituzionalità** di questi provvedimenti, che in effetti non si allineavano con il settore privato.

Tanto risalto, invece, vi era stato dato dal Ministro, controbilanciato della pubblicità inesistente data poi all'abrogazione delle stesse norme (salvo quella sulla riduzione del salario accessorio) inserita nella legge 102/2009. il medico di base personale può nuovamente redigere il certificato e la reperibilità è parificata a quella del privato. Un'abrogazione in sordina, che Brunetta giustifica come azione conseguente ai 'confortanti risultati del monitoraggio sulle assenze per malattia nella PA', e invece i sindacati considerano inevitabile a causa dell'incostituzionalità delle norme che 'introducevano una discriminazione nei confronti dei dipendenti pubblici'<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> *Relazione al Parlamento sullo stato della Pubblica Amministrazione*, cit.

<sup>13</sup> *Statali, marcia indietro di Brunetta su reperibilità e certificati medici*, R. Amato, La Repubblica, 26 settembre 2009.





# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

Ma secondo Zanella (articolo sul sito: [www.noisefromamerika.org](http://www.noisefromamerika.org) dic 08) i dati citati dal Ministro Brunetta sono molto gonfiati visto che si riferiscono solo ad una parte della Pubblica Amministrazione. Secondo Zanella la riduzione effettiva delle assenze è pari solo al 10%, se si tiene conto anche delle amministrazioni che non hanno fornito dati.

(*La Repubblica* Torino, 22 maggio 09): dati diffusi dal comune di Torino parlano di una triplicazione delle spese per le visite fiscali rispetto all'anno precedente, passate da 20.000 a 70.000 euro circa e che ha costretto le autorità comunali a stilare un accordo con le ASL affinché il costo della prestazione fosse ridotto da 45 a 30 euro

Rimane poi il problema che non è chiaro quale sia l'effetto delle minori assenze e sulla produttività. Eliminare l'assenteismo è necessario ma altrettanto importante è riorganizzare il lavoro, introdurre nuove responsabilità, creare sistemi di controllo dell'output che incidano sulla produttività.

ridefinizione delle norme in materia di dirigenza e di responsabilità dell'azione pubblica

formulazione di un nuovo modello contrattuale per il pubblico impiego

ridefinizione delle regole sulla mobilità

azioni in materia di trasparenza

ridurre i costi della "macchina pubblica" e diffondere l'uso delle nuove tecnologie

fissazione di standard di qualità con cui dare vita a meccanismi premiali e di responsabilizzazione, che incentivino l'efficienza, la qualità del servizio, la soddisfazione del cittadino

sviluppo di nuovi modelli organizzativi, coerenti con le nuove tecnologie

iniziativa '**Reti amiche**' tesa a facilitare il rapporto tra cittadini e PA

eliminare sprechi relativi alla produzione di documenti cartacei (obblighi di pubblicazione degli atti o dei provvedimenti amministrativi assolti con la pubblicazione degli stessi nei siti *web* delle singole amministrazioni; dal 1° gennaio 2011 le pubblicazioni cartacee non avranno più effetto di pubblicità legale, sostituite dalle pubblicazioni *on line* effettuate nei siti *web* delle varie amministrazioni)

iniziativa '**Non solo Fannulloni**': portare alla luce, riconoscere, premiare e diffondere le numerose esperienze positive presenti nelle pubbliche amministrazioni, attraverso:

- La pubblicazione sul sito del Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione dei casi di buona amministrazione
- L'istituzione di un concorso finalizzato a riconoscere e premiare i migliori risultati che le amministrazioni si impegnano a raggiungere
- La realizzazione di un'ampia azione di disseminazione dei migliori risultati conseguiti dalle amministrazioni che avranno risposto al concorso

## Indicazioni

Dopo la 'fiammata' successiva all'approvazione della legge 'Brunetta', e il risalto dato ai suoi primi risultati ('riduzione drastica dell'assenteismo, riduzione dei giorni di malattia'), nuove stime delle presenze sul lavoro nella PA evidenziano un sostanziale riallineamento alle 'abitudini' pre-riforma. I dati diffusi dal Ministro Brunetta sulla riduzione dei 'fannulloni' - 40% di assenze in meno - sono solo parzialmente attendibili in quanto derivati da comunicazione volontaria e spontanea dell'amministrazione in questione, sono dunque i numeri degli enti che vogliono rendere noto il loro miglioramento, mentre chi non lo desidera può esimersi. Sarà la Ragioneria Generale dello Stato a



fornire i risultati completi dell'indagine<sup>14</sup>. La minaccia di sanzioni può aver dato i suoi frutti nell'immediato ma senza una riforma che incida nella sostanza dell'attività pubblica, allentata la tensione dovuta all'immediatezza dell'intervento e alle 'sparate' del Ministro, ancora una volta il tentativo di migliorare la farraginoso macchina pubblica si risolverà in un nulla di fatto. La riduzione dell'assenteismo, ad ogni modo, di per sé non migliora la produttività degli impiegati pubblici, né la qualità dei servizi. Ma è difficile non essere d'accordo sul fatto che riportare l'assenteismo a livelli fisiologici sia un pre-requisito per un recupero di efficienza nella pubblica amministrazione<sup>15</sup>. È essenziale, però, preso atto dei risultati della 'crociata' contro l'assenteismo, individuare strategie per renderne la riduzione funzionale all'aumento della produttività.

Ad oggi settore pubblico e privato devono confrontarsi con gli stessi problemi d'incentivo, pertanto è necessario individuare con chiarezza percorsi e procedure, senza aggiustare il tiro in corso d'opera: individuato l'obiettivo, costruire indicatori di efficienza e produttività misurabili per avere un *feedback* costante dell'attività.

Per rendere più efficiente la Pubblica Amministrazione:

- Introduzione di forme di misurazione dell'*output* delle Pubbliche Amministrazioni che tengano conto degli aspetti quantitativi (numero di giorni utilizzati per rilasciare un'autorizzazione; numero di interventi di appendicite realizzati in un certo arco di tempo in un dato ospedale, etc.) ma anche qualitativi (che tengano conto ad esempio della valutazione da parte degli utenti);
- Introduzione accelerata di sistemi di controllo di gestione nelle Pubbliche amministrazioni;
- Introduzione di un sistema di valutazione della produttività che non può riguardare solo i singoli dipendenti
- Inserire criteri meritocratici che tengano conto della produttività
- Valutazione comparata delle performance delle varie Pubbliche amministrazioni (confronti tra ospedali; confronti tra uffici comunali etc.) cosiddetto *benchmarking* utile per identificare dei parametri di riferimento
- Aumentare il grado di responsabilità dei dirigenti sui risultati raggiunti dalle unità da loro dirette
- Snellire la burocrazia amministrativa
- Prevedere forme di premio per i migliori
- Va considerata la possibilità di utilizzare agenzie esterne di valutazione dell'efficienza delle varie amministrazioni pubbliche

---

<sup>14</sup> Certo è che aggregando i dati del ministero su tutto il periodo settembre-luglio si ottiene una diminuzione delle assenze nel 2008-2009 rispetto al 2007-2008 del 36,5 per cento. Difficile immaginare che questa sparisca quando si avranno i dati per l'intera popolazione.

<sup>15</sup> *Assenteismo, dati e polemiche*, G. Pisauro, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 17 settembre 2009.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## 4. DIFENDERE IL CITTADINO-CONSUMATORE: APRIRE I MERCATI E PROMUOVERE LA CONCORRENZA OVUNQUE POSSIBILE

La stagione delle liberalizzazioni in Italia ha conosciuto una battuta d'arresto con il Governo Berlusconi. Molti cittadini si domandano d'altro lato se davvero le privatizzazioni e le liberalizzazioni sinora realizzate nel nostro Paese abbiano generato benefici sociali.

D'altro lato, il governo Berlusconi ha ceduto alle pressioni di quella parte del mondo industriale ostile all'introduzione di forme di tutela dei consumatori quali le azioni collettive (*class action*).

L'apertura alla concorrenza dei mercati dei settori di consumo va considerata un obbligo, finora disatteso - per molteplici ma inaccettabili fattori - dalle maggioranze che si sono succedute alla guida del Paese.

Solo una **maggiore concorrenza nei mercati** ma anche in comparti come la **scuola** o la **sanità** può assicurare al cittadino-consumatore un maggior benessere. La concorrenza del resto è un potente stimolo all'innovazione e quindi è uno strumento necessario per accrescere le opportunità di crescita dell'Italia.

**Liberalizzare** significa aprire i mercati a nuovi concorrenti, contrastare il potere di monopolio di chi già vi opera, assicurare prezzi più bassi ai clienti/utenti. Va detto che **privatizzare** invece significa trasferire la proprietà di aziende pubbliche a soggetti privati. Privatizzare significa introdurre un vincolo di bilancio nella gestione di aziende e organismi ex-pubblici e quindi generare incentivi a non sprecare risorse, ad accrescere la produttività, ad aumentare l'attenzione al cliente finale. Non sempre questi sono i risultati che si ottengono davvero dalle privatizzazioni, però. Il caso più diffuso è quello nel quale si privatizza senza aver allo stesso tempo aperto (liberalizzato) abbastanza il mercato nel quale l'ex-impresa pubblica si trova ad operare. In situazioni del genere si finisce per trasferire rendite di monopolio dal bilancio pubblico (dello Stato, del Comune, etc.) a quello dei nuovi azionisti privati. A monopoli pubblici si sostituiscono monopoli privati con scarsi benefici per i consumatori e gli utenti. Questo è un fenomeno che in Italia è avvenuto spesso. Si è trattato di errori molto gravi. Ma sono errori ai quali si può porre rimedio rafforzando i poteri di regolazione delle *Autorithy* e spingendo verso una maggiore, ulteriore apertura dei mercati nei quali operano i nuovi semi-monopoli privati.

L'improbabile ritorno alla proprietà pubblica non sarebbe la soluzione auspicabile. Primo perché resta valida l'idea che la gestione pubblica è quasi sempre meno efficiente rispetto alla gestione privata, è fonte di corruzione e di potere per politici e partiti. Secondo, perché una politica di ri-nazionalizzazione sarebbe estremamente costosa, sottrarrebbe risorse pubbliche preziose utili per altre finalità e manderebbe segnali molti preoccupanti agli investitori stranieri intenzionati a investire in Italia.

Più concorrenza è anche l'impegno cui la Commissione europea continuamente ci richiama con le numerose procedure d'infrazione aperte a carico dell'Italia. Tra le tante, ne citiamo solo alcune, indicative della situazione di stallo in cui versano alcuni settori dell'economia nazionale che dovrebbero invece esserne il propulsore:



## *nel settore energetico:*

- Violazione del diritto comunitario nell'applicazione del Regolamento n.1775/2005, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale
- Incompleto recepimento del Regolamento n.1228/2003 relativo alle condizioni di accesso al sistema di energia elettrica
- Violazione del diritto comunitario nell'applicazione della Direttiva 2004/8/CE sulla co-generazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia;
- Non corretta trasposizione della Direttiva 2003/54/CE sul mercato interno dell'elettricità

## *nel settore della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento:*

- Violazione del diritto comunitario da parte della normativa italiana che fissa la base giuridica per l'espletamento delle funzioni di regolamentazione del settore postale
- Restrizioni per le imprese fornitrici di lavoro temporaneo stabilite in un altro Stato membro
- Incompatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana relativa allo stabilimento di farmacie con l'art. 43 del Trattato CE sulla libertà di stabilimento
- Incompatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana relativa alla fissazione di tariffe professionali massime degli avvocati
- Restrizioni alla libertà di stabilimento e di circolazione dei capitali con riferimento alle società di gestione di esercizi farmaceutici
- Contrasto con il diritto comunitario della normativa italiana sulla privatizzazione delle imprese pubbliche (*golden share*)

## *in materia fiscale e doganale:*

- Violazione del diritto comunitario da parte del regime fiscale applicato in Italia agli acquisti di beni immobili adibiti ad abitazione principale dell'acquirente, i c.d. benefici "prima casa"
- Mancato recepimento della Direttiva 2006/69/CE che modifica la Direttiva 1977/388/CEE per quanto riguarda talune misure aventi lo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA e di contribuire a contrastare la frode o l'evasione fiscale
- Violazione del diritto comunitario da parte della normativa italiana sulla distribuzione di dividendi a fondi pensione stabiliti in altri Stati membri

## ***Aprire alla concorrenza settori cruciali per lo sviluppo***

La crisi economica attuale non ha messo in discussione le virtù del gioco concorrenziale ma ha evidenziato la necessità che l'attività economica si svolga in forma corretta, entro un quadro di regole chiare e certe.

L'attivazione di efficaci dinamiche concorrenziali richiede oggi un'accelerazione del processo di apertura dei mercati, con una rigorosa applicazione della disciplina a tutela della concorrenza e del consumatore in tutti i settori dell'economia del Paese.

Per i ritardi accumulati, l'impatto sulla crescita, l'esigenza di completare rapidamente percorsi già avviati, appaiono prioritari alcuni ambiti:

### ***Distribuzione commerciale***

I consumatori italiani vanno liberati dal fardello di costi impropri dei beni di consumo che grava su di essi in misura maggiore rispetto ai loro concittadini europei, un carico che deriva da inefficienze strutturali dell'industria distributiva nazionale rispetto a quella europea.



Nel settore è dunque necessario :

- semplificare, nel rispetto dei vincoli di natura ambientale, le procedure amministrative per il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione di grandi strutture distributive;
- eliminare i divieti in materia di vendita congiunta all'ingrosso e al dettaglio ed i vincoli dettati sia dalla normativa nazionale che locale, con riguardo alla determinazione dei prezzi di vendita (regolamentazione in materia di vendite sottocosto e straordinarie) ed alle modalità di esercizio dell'attività (regolamentazione di turni e orari - minimi e massimi - di apertura).
- razionalizzare l'offerta del commercio al dettaglio e della distribuzione carburanti, riducendo il numero dei punti di vendita e aumentando le capacità medie

### ***Libere professioni & ordini professionali***

Occorre completare il percorso avviato con i provvedimenti promossi dal Ministro Bersani nel Governo Prodi; va raccolto l'invito dell'Antitrust a rafforzare la riforma con un nuovo intervento legislativo che superi le resistenze corporative, volto all'effettiva abolizione delle tariffe minime, alla liberalizzazione della pubblicità, alla modifica della composizione degli organi collegiali degli ordini, alle lauree abilitanti e ai tirocini

### ***Servizi pubblici a rete***

Il sistema produttivo italiano è fortemente condizionato dagli oneri e dagli svantaggi legati ai maggiori prezzi ed alla minore qualità ed efficienza di servizi e risorse essenziali quali l'elettricità, il gas e i trasporti, diretta conseguenza di una dotazione infrastrutturale complessivamente deficitaria. Per superare tali inefficienze appare indispensabile:

- separare le reti di trasporto dalle attività di produzione e distribuzione; in particolare nel settore ferroviario e autostradale devono essere affrontati i problemi derivanti dalla molteplicità dei ruoli e delle funzioni esercitati dal gruppo Ferrovie dello Stato e di ANAS SpA, rispettivamente, al tempo stesso operatori di servizio, gestori della rete e, per alcuni aspetti, regolatore del mercato e concedente (nel caso di ANAS);
- procedere ad una più chiara individuazione degli ambiti di servizio pubblico, quantificandone i relativi oneri e definendo criteri più trasparenti ed efficienti di ripartizione e di copertura degli stessi;
- favorire un rapido avanzamento dei progetti per nuovi terminali di rigassificazione del gas naturale liquefatto, in considerazione delle prospettive di crescita delle relative importazioni e dei connessi vantaggi derivanti da una migliore diversificazione, anche geografica, delle fonti di approvvigionamento
  - per il **settore autostradale**, in particolare, occorre definire appropriati bacini di offerta su base territoriale, in forma comunque tale da salvaguardare il valore di mercato delle imprese, anche per rendere possibili forme di regolazione incentivante (*benchmarking* competitivo interno) e un'adeguata flessibilità nel regime proprietario degli *asset* (beni gratuitamente devolvibili, materiale rotabile), che può anche essere pubblico, per favorire le gare per il servizio e superare il critico problema del "subentro"
  - per il **settore ferroviario**, definire con criteri ragionevoli ed efficienti l'area del Servizio Universale sulle tratte a media e lunga percorrenza, da garantire sulla base di diritti di cittadinanza, introducendo un sistema tariffario incentivante ma equo; ripartire con criteri efficienti la copertura a carico di tutti gli operatori ferroviari dell'onere di copertura del



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

Servizio Universale, in vista della liberalizzazione dei servizi ferroviari a media e lunga percorrenza, evitando il *cream skimming* da parte dei nuovi entranti; creare alcune ROSCO pubbliche (società di *leasing* del materiale rotabile) per superare una tipica barriera di accesso al mercato da parte di nuovi entranti dotati di maggiore efficienza operativa

## **Servizi postali**

L'assenza di un reale confronto competitivo nel servizio del recapito postale deriva in primo luogo della forte dipendenza economica del settore nei confronti di Poste Italiane SpA. Appare indispensabile l'adozione di interventi volti a:

- rimodulare gli ambiti e i contenuti del servizio universale in conformità alla normativa europea e in coerenza con le dinamiche evolutive del settore
- ridefinire l'area di riserva a Poste italiane a fronte della riduzione dei costi del servizio universale
- modificare l'attuale normativa fiscale che favorisce Poste italiane e prevedere agevolazioni per la spedizione di quotidiani periodici e libri

## **Servizi pubblici locali**

- Assicurare che alla trasformazione delle imprese pubbliche ex municipalizzate in società per azioni faccia seguito una chiara separazione proprietaria tra le nuove società e le amministrazioni concedenti, per favorire il confronto concorrenziale tra le imprese che conduca all'economicità dei servizi e una migliore efficienza
- accrescere il ricorso a procedure competitive per l'affidamento della gestione dei servizi, nel rispetto della giurisprudenza comunitaria sull'*in house providing*. Occorre affermare stabilire il principio dell'affidamento a gara come regola non derogabile se non attraverso una procedura di *market testing* istruita dall'Autorità *antitrust*
  - Per evitare lo stallo degli investimenti in capitale sociale, va rapidamente emanato l'annunciato regolamento attuativo dell'articolo 23-*bis* del d.l.112/08, disciplina su cui, tuttavia, il Governo ha da poco nuovamente mutato il suo orientamento legislativo
- eliminare le situazioni di conflitto di interessi (che generano asimmetrie informative) in cui versano alcune amministrazioni locali che al tempo stesso ricoprono il ruolo di soggetto concedente, regolatore e gestore del servizio
- favorire il confronto competitivo e l'affidamento per brevi periodi in quei settori in cui non siano indispensabili investimenti difficilmente recuperabili
- favorire il consolidamento dimensionale delle imprese, inducendo aggregazioni e fusioni con incentivi fiscali e concessori
- ripensare la perimetrazione degli Ambiti Territoriali Ottimali, laddove previsti dalla normativa settoriale (acqua e rifiuti urbani)
- favorire l'integrazione tariffaria nel TPL urbano, introducendo forme di affidamento competitivo su base di lotti dimensionali ottimali

## **PER UNA POLITICA DELLA CONCORRENZA**

- Legge annuale e sessione parlamentare sulle politiche pro-concorrenziali in cui le Camere sono chiamate a interagire con l'Antitrust con un sistema di *public hearings*:



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

- questa innovazione è stata correttamente introdotta nella “*legge sullo sviluppo*”, promossa dall'Esecutivo e recentemente approvata dal Parlamento. Si tratta di assicurare che l'impegno sia mantenuta in forma pregnante ed effettiva
- sistematica motivazione - formulazione a carico del proponente; validazione in capo all'Antitrust - di ogni deroga da meccanismi concorsuali negli affidamenti dei servizi nei quali non è possibile la liberalizzazione **nel** mercato.

## Completare e rafforzare la regolazione settoriale

- È necessario completare il quadro di regolazione indipendente, avviato negli anni novanta con le leggi n.36/94 (acqua), n.481/95 (elettricità e gas) e n.249/97 (telecomunicazioni):
  - **Trasporti**: istituire una nuova autorità unica per autostrade, ferrovie e aeroporti. Ciò presuppone, tra l'altro, la risoluzione dei conflitti d'interesse in capo all'ANAS. Tale nuova autorità dovrà innovare la tariffazione oggi vigente, valutando l'opportunità di introdurre:
    - Pedaggi di congestione sulla rete autostradale
    - Meccanismi di tutela della qualità del servizio autostradale
    - Forme di pedaggiamento, anche virtuale ma definite su base individuale, per la viabilità ordinaria
  - **Porti**: prevedere un livello di coordinamento nazionale delle Autorità Portuali in capo all'Autorità dei Trasporti
  - **SPL**: prevedere un livello di coordinamento nazionale (nel caso dell'acqua sarà in capo all'Aeeg) per Trasporto Pubblico Locale e Rifiuti Solidi Urbani almeno in materia di: contabilità regolatoria, indirizzi su concessioni & affidamenti, metodologie tariffarie, qualità dei servizi
  - **Acqua**: aggregare le funzioni di regolazione all'AEEG
  - **Poste**: aggregare le funzioni di regolazione all'AGCOM
- per tutte le Autorità indipendenti: armonizzare le procedure di nomina, i meccanismi di selezione dei vertici (anche, con selezione pubblica su organi di stampa nazionali e internazionali), la durata (prevedendo mandati di durata non coincidente sul modello della BCE per assicurare la continuità di funzionamento), il regime delle incompatibilità, le forme di *accountability*, l'inquadramento del personale, i canali di auto-finanziamento
- armonizzare le procedure di consultazione degli *stakeholders*, introducendo come regola non derogabile un sistema trasparente di *notice and comment*

## Settori sensibili

- Dotare l'ISTAT di un *budget* certo, rafforzandone l'indipendenza dal Governo
- rendere la Ragioneria Generale dello Stato autonoma dal Governo, limitatamente alla funzione di costruzione e certificazione dei conti pubblici, valutando la possibilità di un'aggregazione di competenze e risorse con la Corte dei Conti e con le unità presenti in seno all'ISTAT e alla Banca d'Italia



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

- completare la riforma della supervisione sui mercati finanziari, rendendo effettivo il modello di supervisione per funzioni, ricercando intese con gli altri Paesi membri dell'Unione Europea allo scopo di ricollocare la vigilanza sul sistema creditizio dalle capitali nazionali a Francoforte
- rafforzare e rendere indipendenti dall'Esecutivo le funzioni di valutazione preventiva e successiva dei progetti d'investimento pubblico, assumendo come criterio guida l'analisi di costo-efficacia e prevedendo idonee forme di collaborazione con gli uffici degli enti locali; questa funzione va raccordata con le competenze, attualmente dislocate presso CIPE e Cassa Depositi e Prestiti, di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche in materia di finanza di progetto e di operazioni in partenariato pubblico-privato.





## 5. I GIOVANI E LE DONNE RISORSE PER L'ITALIA: PREMIARE IL MERITO, GARANTIRE LE PARI OPPORTUNITÀ E VALORIZZARE I TALENTI.

### Quadro della situazione

In Italia, l'assenza di meritocrazia ha profonde conseguenze in termini di **mobilità sociale**, valorizzazione del **merito** e discriminazione nei confronti delle donne in ambito professionale.

Le indagini condotte in diversi Paesi europei concordano nel segnalare significative disuguaglianze in termini di opportunità in base alle risorse economiche di partenza e la stretta relazione fra mobilità ed istruzione. In Italia è stato rilevato dall'Istat e dall'ultima indagine condotta dall'Ocse che le condizioni socio-economiche delle famiglie condizionano le scelte formative dei giovani già a partire dalla scuola secondaria superiore, con una segregazione dei più deboli nei percorsi formativi tecnici e professionalizzanti. **Garantire a tutti pari opportunità di accesso** all'istruzione è condizione essenziale per accrescere la fluidità sociale. Infatti se le opportunità di raggiungere un livello medio-alto di istruzione sono fortemente condizionate dalle condizioni economiche di partenza, il conseguimento di un titolo costituisce un fattore di promozione sociale. Secondo l'Istat il un titolo di studio medio-alto ha migliorato la posizione sociale del 51,4% dei figli di classe operaia urbana.

In Italia **la mobilità sociale** è bassa anche perché il criterio del merito non è sufficientemente valorizzato. Oltre al malcostume delle raccomandazioni e alla carenza di sostegno alle classi più disagiate, manca una cultura del merito in grado di premiare il potenziale innovativo delle nuove generazioni. Il mercato del lavoro e le carriere sono rigidamente ancorati a schemi del passato e in particolare all'idea secondo cui la crescita professionale e il merito si misurino in termini di anzianità professionale e non di abilità personali. Il principio di anzianità garantisce a tutti i dipendenti un analogo percorso di crescita in termini di funzioni e retribuzioni a prescindere dai risultati ottenuti, nel settore pubblico, ma spesso anche nel privato. In generale inoltre la PA viene percepita come uno strumento per garantire posti di lavoro, piuttosto che come un luogo di efficienza.

La scarsa valorizzazione del merito comporta tra l'altro il fenomeno della **fuga dei cervelli all'estero**, con una perdita significativa di risorse e saperi per il Paese e quindi un limite alle possibilità di sviluppo in settori strategici che potrebbero risollevare l'economia italiana.

La questione del merito è strettamente collegata anche all'**assenza di pari opportunità per le donne**, le quali, sebbene accedano in maniera massiccia all'istruzione e al lavoro, non riescono a raggiungere i ruoli chiave all'interno delle realtà pubbliche o private in cui lavorano. La meritocrazia richiede che si premino l'efficienza e il talento, ma anche che il genere non pregiudichi lo sviluppo educativo e professionale delle persone. La politica delle pari opportunità genera un circolo virtuoso fra occupazione femminile, consumi e investimenti producendo una crescita della ricchezza per tutti. Le esperienze di altri Paesi dimostrano, infatti, che più occupazione femminile comporta più nascite, investimenti in servizi, dal momento che crescono domanda e bisogno, diminuzione del numero di bambini che vivono in povertà. In Italia al contrario l'occupazione femminile resta inferiore ai livelli di altri Paesi europei perché i talenti femminili sono pesantemente penalizzati a causa della difficoltà nel conciliare lavoro e famiglia. Secondo l'Istat solo il 30% delle donne torna a lavorare dopo la nascita di un figlio. La diffusione del **lavoro precario** aggrava ulteriormente la situazione, dal momento che le



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

lavoratrici atipiche decidono generalmente di rinunciare alla maternità per le condizioni precarie del proprio lavoro.

Un altro aspetto preoccupante riguarda la segregazione femminile nei ruoli di più basso livello con ricadute in termini retributivi: il divario di salario fra donne e uomini si aggira intorno al 25% proprio in virtù del fatto che le donne raggiungono difficilmente posizioni dirigenziali. Questo fenomeno è riscontrabile anche nella pubblica amministrazione, infatti circa il 74% dei dirigenti della PA è di sesso maschile.

## **Operato del governo**

Il governo ha affrontato la riforma della pubblica amministrazione attraverso una politica di tagli indiscriminati, che naturalmente non è andata ad intaccare le posizioni consolidate, ma solo i più giovani e i precari, e concentrandosi principalmente sulla questione dell'assenteismo.

Per quanto riguarda i tagli, questi hanno colpito particolarmente l'istruzione, settore chiave per il potenziamento della meritocrazia, con la stessa logica di licenziamento dei più precari e di assoluta inattaccabilità dei dipendenti di ruolo a prescindere da competenze, abilità personali e risultati. La razionalizzazione della pubblica amministrazione non si risolve tuttavia con il licenziamento dei cosiddetti "fannulloni", che in questo caso sembra più un alibi per legittimare i tagli che il frutto di riforme mirate.

Per quanto riguarda la lotta ai cosiddetti "fannulloni" sono state previste sanzioni fino al licenziamento e al carcere per falsa presenza in servizio e per la presentazione di un certificato di malattia falso e il controllo anche per un solo giorno di assenza per malattia, mentre sono stati introdotti premi individuali per incentivare i dipendenti ad essere più efficienti. Tuttavia le debolezze strutturali del sistema, progressione delle carriere basata sul merito e non sull'anzianità lavorativa, modelli organizzativi spesso inadeguati, spreco di risorse finanziarie, non sono affrontate.

Il governo non ha introdotto provvedimenti volti a sostenere le famiglie più deboli per garantire ai loro figli l'accesso ad un'istruzione di livello superiore, al contrario ha tagliato i fondi alle scuole pubbliche per meglio favorire l'istruzione privata.

La politica delle pari opportunità si è invece limitata a campagne di sensibilizzazione su *stalking* e abusi sessuali, che tra l'altro si vorrebbero affrontare con corsi di autodifesa e con l'istituzione della settimana contro la violenza nelle scuole, e dichiarazioni di buone intenzioni. Non ci sono state iniziative significative a favore dell'occupazione e del riconoscimento del talento femminile, al contrario alcuni provvedimenti del governo, come la cancellazione della legge per evitare le dimissioni in bianco, l'agevolazione dei contratti a termine, la detassazione degli straordinari, accentuano il divario occupazionale e retributivo a svantaggio delle donne, mentre non sono stati introdotti incentivi fiscali per l'occupazione femminile, né misure per la conciliazione fra lavoro fuori casa e lavoro di cura.

## **Merito, pari opportunità e talenti. Proposte**

### **Principali obiettivi sono:**

1) *Promuovere la cultura del merito all'interno della pubblica amministrazione non attraverso misure che, sparando nel mucchio, colpiscono indiscriminatamente anche il personale meritevole, ma riformando i meccanismi di reclutamento e avanzamento di carriera, la distribuzione delle funzioni e i modelli organizzativi.*



2) *Riformare il sistema scolastico al fine di elevare le prestazioni degli studenti italiani al livello della media europea e valorizzare il lavoro del personale della scuola.*

3) *Riformare il sistema universitario secondo due linee di azione: promuovere la ricerca in settori strategici per lo sviluppo del Paese e prevenire la disoccupazione giovanile saldando un concreto legame fra università e imprese.*

4) *Promuovere una politica di pari opportunità che consenta alle donne di conciliare l'impegno lavorativo con quello familiare, ma anche di superare una segregazione che ancora le esclude dalle posizioni di maggior rilievo e meglio retribuite.*

**1) *La questione del merito deve interessare primariamente il servizio pubblico.***

*A tal fine è necessario riformare i criteri di reclutamento, quanto quelli di avanzamento di carriera, privilegiando il merito rispetto all'anzianità lavorativa e provvedere ad una riorganizzazione del sistema che snellisca le procedure e valorizzi le competenze.*

1a) *Abbandonare le politiche di promozione e di retribuzione standardizzate e introdurre percorsi di crescita personalizzati, con valutazioni periodiche individualizzate e avanzamenti legati ai livelli di produttività.*

*A tal fine sarebbe necessario operare una ristrutturazione dell'organizzazione, decentralizzare alcune funzioni e creare dipartimenti di piccole dimensioni in costante interazione fra loro, in modo da distribuire autonomia e responsabilità e consentire un monitoraggio continuo dei risultati conseguiti da ciascuna unità. A tal fine sarà necessario istituire dei responsabili per ogni dipartimento e un responsabile unico per ogni macro-dipartimento. Questi avranno il ruolo di gestire il personale oltre che in relazione alla qualità del lavoro svolto, anche relativamente al rispetto degli orari di lavoro, all'attività svolta nelle ore di straordinario, all'utilizzo dei mezzi informatici e in particolare di internet.*

1b) *Lanciare progetti d'indagine nelle pubbliche amministrazioni al fine di individuare le principali urgenze e le modalità di azione più efficaci per riformare i modelli organizzativi in funzione di una maggiore efficienza.*

*A differenza dei progetti ideati in passato queste attività dovranno poter contare realmente sulla piena collaborazione del personale della PA e di referenti vincolati a cooperare al raggiungimento dell'obiettivo.*

1c) *Favorire l'informatizzazione dei processi interni alla pubblica amministrazione, provvedendo ad un'adeguata formazione del personale, e allo stesso tempo lavorare all'informatizzazione di un maggior numero di servizi destinati al pubblico.*

*L'informatizzazione dovrebbe mirare non solo ad un alleggerimento del carico lavorativo degli uffici pubblici, ma anche a potenziare l'interazione fra organismi pubblici e cittadini sia per una maggiore trasparenza che per una maggiore democratizzazione nell'individuazione delle istanze e dei progetti di interesse pubblico.*

1d) *Introdurre i metodi del team working e del lavoro su progetti per integrare le competenze dei dipendenti e ridurre i tempi di realizzazione degli obiettivi.*



## **MERITOCRAZIA E PARI OPPORTUNITÀ: INIZIANO DA UNA SCUOLA MIGLIORE**

*2a) Progettare un nuovo modello di formazione e reclutamento degli insegnanti.*

La formazione degli insegnanti dovrebbe avvenire già in ambito universitario, con la creazione di un anno facoltativo, finalizzato al conseguimento di una serie di esami destinati all'apprendimento degli strumenti e dei metodi della didattica e allo svolgimento di tirocini presso le scuole (il ministro Gelmini ha abolito la SSIS, ma non ha previsto alcuna forma alternativa di formazione per gli insegnanti).

*2b) Introdurre percorsi di formazione e aggiornamento periodici per tutti gli insegnanti, in modo da impedire il livellamento delle carriere sulla sola base dell'anzianità e del punteggio conseguito attraverso le supplenze.*

I risultati conseguiti nella formazione e in momenti di valutazione dei docenti dovrebbero determinare gli avanzamenti di carriera, non solo in termini di maggiore stabilità contrattuale, quindi il passaggio al ruolo, ma anche in termini economici. Queste valutazioni dovrebbero confluire nel punteggio che determina il reclutamento degli insegnanti, attualmente legato solo ai titoli e soprattutto alle ore già lavorate, favorendo chi è entrato prima nel sistema, indipendentemente dalle competenze.

*2c) Procedere a valutazioni degli studenti, effettuate da agenzie esterne e con personale esterno alla scuola e con metodi standardizzati* che consentano di ottenere dati realmente attendibili e confrontabili tra una scuola e un'altra. I risultati ottenuti dagli studenti nelle varie scuole dovrebbero essere resi pubblici, per accrescere la consapevolezza delle famiglie e aumentare la responsabilità dei presidi rispetto ai risultati degli istituti che dirigono.

*2d) Sostenere il lavoro del personale docente e dei dirigenti scolastici al fine di migliorare il servizio offerto, individuare le maggiori priorità e carenze di ciascun istituto e le strategie d'azione più efficaci.*

Ogni anno le scuole redigono un piano di obiettivi scolastici, detto POF, cioè Piano dell'offerta formativa. Attualmente però questi piani sono poco efficaci per la mancanza di un reale intervento di collaborazione e verifica da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, ma anche perché l'offerta formativa è pesantemente penalizzata dalla progressiva contrazione delle risorse finanziarie a disposizione degli istituti scolastici. I docenti e i dirigenti scolastici dovrebbero esser sostenuti in questo lavoro e poter contare anche sulla consulenza di agenzie esterne sia nell'elaborazione dei piani che nella verifica dei risultati.

L'impegno dei docenti in queste attività di potenziamento del servizio scolastico dovrebbe essere premiato con riconoscimenti economici, non più stabiliti in maniera omogenea sulla sola base delle ore dedicate alla loro organizzazione, ma soprattutto in termini di qualità delle performance prodotte.

*2e) Investimenti per garantire l'accesso all'istruzione a coloro che appartengono a classi disagiate*, per combattere l'attuale tendenza ad una segregazione sociale che si manifesta già dalla scelta della scuola secondaria inferiore, laddove le statistiche dimostrano che i figli di famiglie economicamente deboli scelgono per la maggior parte gli istituti tecnici e professionali.

A tal fine è necessario istituire delle borse di studio per merito sin dalla scuola secondaria superiore e potenziare quelle previste per i corsi di studio universitari, oltre ad agevolazioni riguardanti alloggio ed accesso ai servizi.

*2f) Il processo di reclutamento degli insegnanti dovrebbe tener conto delle necessità delle scuole frequentate da studenti più svantaggiati*, i quali devono potersi confrontare con insegnanti particolarmente dotati non solo sul versante della competenza quanto su quello delle capacità comunicative e relazionali.



A tal fine i presidi dovrebbero godere di maggiore autonomia nel reclutamento degli insegnanti e fare ricorso a test di selezione sul modello di quelli utilizzati in altri Paesi europei, in grado di verificare non solo le conoscenze, ma anche le capacità personali.

**3) *L'istruzione universitaria deve essere riformata secondo due linee d'azione: da una parte potenziare il ruolo delle università come luogo di creazione di eccellenza, in particolare nell'ambito della ricerca, dall'altra fare in modo che garantisca una formazione adeguata alle esigenze del mercato del lavoro e agevoli l'occupazione giovanile.***

Entrambi gli obiettivi richiedono un rafforzamento dei meccanismi selettivi a partire dall'accesso all'istruzione universitaria, attraverso test d'ingresso, valutazione delle abilità, erogazione di borse di studio per merito.

**3a) *Creare degli atenei che si dedichino particolarmente alla ricerca, attraverso finanziamenti specifici soprattutto nel settore delle nuove tecnologie informatiche e della comunicazione.***

I finanziamenti destinati alla ricerca sono essenziali per stimolare i giovani a rimanere in Italia, ma anche per attrarre cervelli dall'estero, invertendo il fenomeno della fuga dei cervelli e l'assenza di importanti apporti dall'estero. La mancanza di tecnici qualificati pregiudica infatti le possibilità di sviluppo in settori strategici come l'informatica e le comunicazioni, ma anche nella ricerca medica.

**3b) *Riformare la didattica universitaria in funzione di un più agevole accesso al mercato del lavoro al fine di prevenire il più possibile la disoccupazione giovanile.***

La riforma del 3+2 non sembra aver funzionato del tutto: la maggior parte dei giovani continua gli studi con il biennio specialistico perché la preparazione dopo gli studi triennali viene giudicata dalle imprese inadatta o insufficiente per svolgere funzioni aziendali. Ma spesso buona parte dei laureati specialistici è costretta anche dopo la laurea specialistica a ricorrere a costosi master per acquisire una formazione idonea alle esigenze delle imprese. Alcuni corsi di laurea dovrebbero allora essere strutturati come gli attuali master, garantendo anche a chi non può sostenere le spese notevoli che questi comportano un percorso di formazione altamente professionalizzante e sfruttabile presso le aziende.

I corsi dovrebbero essere multidisciplinari e prevedere esperienze sul campo in grado di proiettare i giovani verso posizioni di vertice, dovranno favorire le attività seminariali e applicative, il team working e l'elaborazione di progetti commissionati da aziende operanti nel settore di riferimento. Questo richiede la creazione di rapporti di partnership con le imprese, sul modello degli attuali master, per garantire l'accesso a *stages* effettivamente formativi e in grado di tradursi in vere e proprie esperienze lavorative. Questa riforma contrasterebbe anche l'attuale tendenza a svolgere serie infinite di *stages* dopo il conseguimento della laurea, giustificati dall'assenza di competenze specifiche, che difficilmente si traducono in rapporti di lavoro.

**3c) *Creare un raccordo fra l'istruzione universitaria e la pubblica amministrazione, perché una quota rilevante di giovani di talento possa andare a costituire la nuova classe dirigente della PA.***

La PA non deve più essere semplicemente il luogo del posto sicuro per milioni di lavoratori, ma dovrà attrarre i giovani di maggior talento, capaci di garantire efficienza al sistema e quindi anche un minor spreco di risorse.

**4) *Le due priorità principali consistono nel garantire alle donne la possibilità di continuare a lavorare anche dopo la maternità e la possibilità di accedere alle posizioni di vertice.***



4a) *Potenziare gli asili pubblici e incentivare le imprese che adottano asili al proprio interno al fine di agevolare la conciliazione fra tempi di lavoro e tempi di cura.*

4b) *Ripristinare il tempo pieno nelle scuole elementari e medie inferiori.*

4c) *Introdurre forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, tra cui part-time, flessibilità sui turni, telelavoro e lavoro a domicilio, orario flessibile in entrata o in uscita, orario concentrato. Dal momento che in Italia vi è scarsa abitudine a gestire in maniera flessibile gli orari di lavoro e le iniziative vengono adottate solo in presenza di finanziamenti pubblici, queste misure potrebbero essere adottate a partire dalla pubblica amministrazione; i risultati raggiunti dovrebbero essere resi pubblici, per poi promuovere la diffusione di queste forme di organizzazione in via sperimentale alle aziende del settore privato.*

4d) *Intervenire con una detassazione per le donne che rientrano al lavoro prima del termine del congedo per maternità, stimolando un rientro il più rapido possibile in modo che la maternità non penalizzi le opportunità di carriera.*

4e) *Vincolare, come già avviene in molti Paesi europei, le imprese a garantire presenza femminile nei consigli di amministrazione, perché la presenza al vertice cambi gradualmente le politiche di reclutamento e avanzamento professionale delle donne. Sarebbe necessario attivare programmi di ricerca e sperimentazione per individuare gli ostacoli al lavoro femminile soprattutto in ruoli dirigenziali e proporre forme alternative di gestione e struttura del personale.*

4f) *Incentivare le aziende, in collaborazione con gli organismi sindacali, a sviluppare forme di selezione e valutazione del personale che contemplino più strumenti, oltre al colloquio di selezione tradizionale, al fine di misurare la varietà delle competenze di cui le donne possono essere portatrici in maniera oggettiva e non discriminatoria.*

È necessario monitorare i risultati di queste collaborazioni e individuare i casi in cui persistano comportamenti discriminatori per attuare azioni correttive come: revisione dei criteri di selezione, colloqui formativi con i selezionatori, dove possibile interventi di tipo tecnico laddove alcune posizioni si rivelino inadatte al personale femminile.



## 6. PICCOLI IMPRENDITORI PROTAGONISTI DELLO SVILUPPO: DIECI AZIONI A SOSTEGNO DELLA PICCOLA IMPRESA

*"La piccola impresa non è un incidente di percorso: costituisce una costante di lungo periodo dell'economia italiana.*

*Ha ottenuto e garantisce sviluppo, espansione, internazionalizzazione.*

*Non si può (e non conviene) considerarla un vizio da correggere".<sup>16</sup>*

**1. Misure urgenti per le PMI:** accelerare i pagamenti della Pubblica Amministrazione e i rimborsi di imposta (anche stabilendo limiti temporali determinati); favorire accordi col settore bancario per finanziamenti alle PMI; ridurre di due punti l'IRAP alle PMI che investono in innovazione tecnologica, ricerca, risparmio energetico e/o assumono giovani a tempo indeterminato.

**2. È necessario istituire uno spazio di ascolto per condividere e conoscere realmente le esigenze delle pmi italiane, anche costituendo un gruppo di lavoro costituito da piccoli imprenditori** che si confronti con la PA (ad esempio in sede di Conferenza Stato-Regioni) (le persone parlano più sinceramente e più agevolmente dei propri problemi con chi affronta gli stessi momenti di difficoltà e di crisi, piuttosto che con soggetti estranei; nel mondo delle imprese persiste una scarsità di fiducia nei confronti di molti soggetti considerati "esterni").

**3. Semplificare le procedure amministrative e velocizzare l'iter burocratico degli adempimenti** in modo da alleggerire l'onere complessivo a carico delle imprese (anche con l'istituto del silenzio-assenso, o la responsabilizzazione personale delle pratiche negli uffici della PA). L'obiettivo è la **riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012** definito dallo "small business act" per l'Europa riguardante le piccole imprese; velocizzare e facilitare le procedure per la creazione di una nuova impresa. Le risorse liberate - in tempo e denaro - potranno essere investite in processi e azioni (R&S, rafforzamento patrimoniale, nuovi mercati..) a vantaggio dello sviluppo della competitività delle PMI.

**4.** In questa fase economica - per poter affrontare la crisi - alle piccole e medie imprese servono figure manageriali, alle condizioni attuali troppo costose. È utile **lavorare ad un progetto di "manager di distretto"** che consentirebbe anche di reinserire nel mercato del lavoro molti dirigenti altamente qualificati usciti da grandi aziende che hanno affrontato processi riorganizzativi (il Manager di Distretto estende la propria consulenza alle aziende di una stessa filiera, con notevole vantaggio in termini di costo. Occorre prevedere la defiscalizzazione delle spese per l'assunzione di questa figura di *manager* da parte delle PMI quale professionista in grado di concentrare su di sé le competenze necessarie in particolare per i processi di internazionalizzazione e di crescita delle PMI collegate in rete).

**5. Favorire i processi di aggregazione delle pmi al fine di accedere ai finanziamenti comunitari** previsti per i settori: aerospazio, bioscienze, beni culturali, sostenibilità ambientale e energie rinnovabili, ICT/Multimediale. Promuovere l'integrazione tra PMI, Università e Comunità della ricerca agevolando i processi di trasferimento tecnologico e stimolando la piccola impresa ad investire in progetti di ricerca

---

<sup>16</sup> Diamanti, 2007.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

precompetitiva. Indirizzare l'attività della PMI al soddisfacimento nella nuova domanda di beni *basic* legata all'attuale andamento economico e ai bisogni espressi dai nuovi Paesi consumatori.

**6. Promuovere i processi di aggregazione tra imprese sul modello dei cluster produttivi** in modo da integrare capacità innovative ed organizzative di aziende operanti in settori diversi ma complementari, superando i limiti connessi alla piccola dimensione e accelerando lo sviluppo.

**7. Migliorare l'accesso al credito e rafforzare i requisiti patrimoniali delle aziende, mediante supporto mirato e professionale alle PMI** (riguardo alla comunicazione finanziaria, alla trasparenza informativa, ad un maggior indirizzo al mercato dei capitali) e la creazione di un più stretto rapporto tra banche, imprese e Confidi, che garantisca maggiore liquidità e capitalizzazione alle piccole imprese.

**8. Stimolare la propensione delle PMI ad intraprendere percorsi di espansione internazionale** in modo da rafforzare la dinamica sovra-locale del nostro tessuto connettivo, cogliendo importanti opportunità di sviluppo ed aumentando la competitività. Creazione di una Cabina di Regia per l'internazionalizzazione che coordini le istituzioni pubbliche preposte: ICE, SACE, Invitalia, strutture regionali di promozione all'estero e includa associazioni industriali. Le politiche di incentivo all'*export* devono essere coordinate tra Stato e Regioni per evitare inutili sprechi di risorse e sovrapposizioni di iniziative promozionali che producono una concorrenza autolesionista tra regioni del nostro Paese; promozione di "marchi Paese" che certifichino qualità dei prodotti *made in Italy*.

**9. Valorizzare gli *intangibles assets*** quali leve di creazione di valore per l'impresa anche mediante l'inserimento in bilancio del valore del marchio aziendale.

**10. Sperimentare forme nuove di partecipazione dei dipendenti all'impresa.** Incentivare **ma non imporre per decreto** varie modalità di partecipazione agli utili dell'impresa da parte dei dipendenti, con esclusione di meccanismi di cogestione che potrebbero introdurre rigidità e conflitti nel governo aziendale. Le ipotesi più efficienti riguardano la partecipazione ai profitti per il livelli direttivi aziendali (visto che per i *manager* il profitto è una misura della loro produttività) e l'aggancio dei salari dei dipendenti alla produttività e non agli utili sui quali i lavoratori non possono influire direttamente.





## 7. FLESSIBILITÀ E DIRITTI NEL MERCATO DEL LAVORO: PIÙ TUTELE NEI CONTRATTI ATIPICI E INTRODUZIONE DEL CONTRATTO UNICO

### Il quadro della situazione.

In Italia, come in altri paesi dell'UE, l'occupazione stabile e a tempo pieno va riducendosi, mentre aumenta il ricorso a contratti a tempo determinato. Attualmente il numero complessivo dei lavoratori atipici in Italia si aggira intorno ai tre milioni; questo significa che una quota sempre più significativa della popolazione è particolarmente esposta al rischio di perdita dell'impiego ed al contempo è priva di tutele. Infatti se guardiamo all'ultima rilevazione Istat risulta che se nel primo trimestre 2009 il tasso di disoccupazione è salito al 7,9%, il dato più drammatico riguarda proprio i precari: la riduzione del numero degli occupati interessa infatti soprattutto i dipendenti a termine (-154.000 unità), i collaboratori coordinati continuativi e occasionali (-107.000 unità) e gli autonomi (-163.000 unità). Cresce il lavoro a tempo parziale di tipo involontario nei contratti a tempo indeterminato, mentre "sempre con riferimento all'occupazione dipendente si registra una forte riduzione del lavoro a termine (-7,0%, pari a 154.000 unità) che coinvolge per circa tre quarti i giovani fino ai 34 anni".

Secondo il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro la crisi occupazionale è destinata ad accentuarsi nel corso del 2009, con una perdita di posti di lavoro fra le 350 mila e le 540 mila unità se misurate in forze di lavoro e tra le 620 mila e le 820 mila in termini di unità di lavoro annue. Il Cnel prevede inoltre che, nella peggiore delle ipotesi, il tasso di disoccupazione potrebbe giungere a sfiorare il 9% a fine anno e sottolinea come i lavoratori precari siano i più penalizzati, in quanto il lavoro a termine "appare subire in maggiore misura i processi di aggiustamento delle imprese, con effetti che sono più intensi sulle classi di età fino a 35 anni".

I giovani precari inoltre scontano anche un significativo divario salariale nei confronti dei lavoratori più adulti e con maggiore esperienza. Questo divario negli ultimi vent'anni è quasi raddoppiato e secondo diversi studi la causa del fenomeno può essere rintracciata nelle nuove regole del mercato del lavoro e in particolare nell'accresciuta flessibilità dei contratti. La flessibilità è stata introdotta al fine di incentivare le aziende ad assumere i giovani e contrastare una disoccupazione giovanile causata dall'eccessiva rigidità delle forme contrattuali standard, riducendo i costi per le imprese e non vincolandole ad assunzioni a tempo indeterminato. I nuovi contratti però hanno finito per ridurre il livello delle garanzie dei giovani lavoratori non solo sul fronte delle tutele, ma anche in termini di salario di ingresso.

Queste forme di lavoro atipico, il cui impatto sui lavoratori giovani è particolarmente forte, si stanno diffondendo sempre più rapidamente in tutta la popolazione adulta.

Ridisegnare i contratti atipici nell'ottica di una maggiore protezione del lavoratore e dell'equiparazione dei diritti di cui già godono i lavoratori a tempo indeterminato è un compito necessario se si vuole spezzare il binomio *flessibilità-precarietà*.

### Operato del governo



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

I provvedimenti presi dal governo Berlusconi in merito alla questione del precariato sono stati assolutamente inadeguati e segnati soprattutto dalla mancanza di consapevolezza del fatto che il precariato non è un fenomeno temporaneo, ma un trend destinato ad affermarsi ancora di più e che pertanto richiede una buona comprensione delle sue caratteristiche e la volontà di impegnarsi in imprese di riforma di ampio respiro. Il governo si è invece limitato ad introdurre una prestazione una tantum riservata ad alcune categorie di precari.

L'articolo 19 del decreto legge 185/2008 infatti prevede l'erogazione di una somma straordinaria pari al 10% del reddito percepito l'anno precedente a favore dei collaboratori coordinati e continuativi che abbiano perso il lavoro iscritti esclusivamente alla gestione separata del lavoro autonomo presso l'INPS. Il decreto stabilisce il diritto alla prestazione a condizione che tali lavoratori operino in regime di monocommittenza; abbiano conseguito nell'anno precedente un reddito superiore a 5.000 euro, ma inferiore ai 13.819 euro, e siano stati accreditati presso la gestione separata un numero di mensilità non inferiore a tre; nell'anno di riferimento siano accreditati presso la predetta gestione separata un numero di mensilità non inferiore a tre. Anche se la legge afferma che le risorse possono essere utilizzate con riferimento a tutte le tipologie contrattuali, queste condizioni di fatto impediscono l'accesso alla prestazione a tutti i lavoratori occasionali che svolgono attività per diversi committenti, mentre sono esplicitamente esclusi i collaboratori della pubblica amministrazione.

Per il solo anno 2009, l'articolo 7-ter della legge 33/2009 prevede che la somma della prestazione sia pari al 20% del reddito percepito dal collaboratore nell'anno precedente a quello di riferimento; nel biennio 2010-2011 l'una tantum è destinato a tornare al 10% del reddito. E' evidente che la tutela nei confronti dei precari, vista la dimensione del fenomeno e la previsione che sia destinato a crescere, non possa limitarsi a misure straordinarie inserite nei decreti anti-crisi.

Inoltre il governo non ha assolutamente affrontato la questione del controllo dei criteri adottati dalle aziende nel definire come collaborazioni impieghi in realtà continuativi e con rapporti di subordinazione, né il fatto che i termini stabiliti per le collaborazioni o in generale per i contratti a termine non vengano rispettati attraverso escamotage di semplice attuazione. Infine il governo non ha saputo andare oltre un approccio assistenzialista e ha completamente trascurato la necessità di politiche per l'occupazione e la formazione continua. Pur appellandosi al modello della flexi-security ad oggi non è stato proposto alcun provvedimento volto a coniugare la flessibilità del lavoro con la necessità di tutele e di strumenti di sostegno per una maggiore occupazione.

**La flessibilità non deve tradursi nell'assenza di tutele per una parte consistente dei lavoratori, né pregiudicare le possibilità di una vita dignitosa.**

**Per questo perseguiamo 5 obiettivi**

*1 Estendere ai lavoratori atipici le tutele in caso di perdita dell'impiego e garantire loro l'accesso a tutte le prestazioni contributive.*

*2 Garantire un salario orario minimo*

*3 Introdurre un contratto unico che preveda estensioni gradualmente delle garanzie e dei diritti del lavoratore*

*4 Contrastare gli abusi nell'applicazione dei contratti atipici*

*5 Introdurre politiche attive per l'impiego e contrastare la tendenza a beneficiare dei sussidi rinunciando a cercare nuovi impieghi*



## **1 Più welfare per i lavoratori atipici: ammortizzatori sociali e pensioni**

Il sistema degli ammortizzatori sociali nel nostro paese è inadeguato rispetto a forme di occupazione che da atipiche stanno diventando sempre più tipiche, anche perché al suo interno il lavoratore precario costituisce un'eccezione rispetto alla figura del lavoratore a tempo pieno e stabilmente occupato. A partire dal 1988 in Italia è stato introdotto uno strumento di tutela a favore dei lavoratori precari, l'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti. I beneficiari di questa tipologia di prestazione sono quasi decuplicati rispetto ai 50.000 degli anni '90 ed è prevedibile che continuino ad aumentare.

Uniformare le tutele del lavoratore è condizione necessaria per rendere la flessibilità dei contratti atipici uno strumento importante e valido per la predisposizione di un mercato del lavoro efficiente e dinamico. Eliminare le anomalie proprie del sistema italiano garantirebbe ai nuovi strumenti contrattuali di essere una valida alternativa non solo per le imprese, ma anche per i lavoratori stessi, che godrebbero delle stesse garanzie dei lavoratori a tempo indeterminato.

### **1a) Accesso per gli atipici alla disoccupazione e a tutte le prestazioni contributive.**

E' necessario ripensare la condizione di eccezionalità del lavoratore atipico, introducendo sistemi omogenei che stabiliscano le prestazioni per tutti i lavoratori, indipendentemente dalla forma contrattuale, su base contributiva, intendendo per prestazioni contributive disoccupazione, maternità, malattia, invalidità, pensione di fine lavoro. Nel caso di contratti atipici si potrebbe prevedere il pagamento più elevato di contributi relativi all'assicurazione contro la disoccupazione, dati i maggiori rischi connessi a tali tipi di contratto. In questo modo parte dell'incertezza sarebbe pagata anche dal datore di lavoro e non ricadrebbe totalmente sul lavoratore atipico.

Le tutele dovrebbero essere quindi costruite principalmente attraverso la partecipazione al lavoro ed il pagamento di appositi contributi con il meccanismo delle assicurazioni sociali. Il livello delle prestazioni pagate al verificarsi dell'evento protetto sarebbe così determinato dall'importo dei contributi versati. Questo è ciò che avviene in tutti i principali paesi europei dove non esiste distinzione fra lavoratori standard e precari riguardo alle tutele.

### **1b) Sostenere la scelta di maternità delle lavoratrici precarie.**

Prevedere l'indennità di maternità per le lavoratrici a progetto (in presenza di copertura contributiva del periodo indennizzabile) nel rispetto dei medesimi requisiti richiesti alle lavoratrici standard.

Introdurre la contribuzione figurativa durante la maternità anche per le lavoratrici precarie, accreditando loro punti di remunerazione al fine di salvaguardarne la posizione previdenziale.

### **1c) Garantire ai lavoratori atipici l'accesso alla pensione di fine lavoro.**

Proponiamo di adottare un sistema di calcolo dell'importo della pensione che agevoli i lavoratori con storie contributive brevi o frammentate, attraverso percentuali decrescenti della base retributiva di riferimento a seconda degli anni di contribuzione maturati al momento del pensionamento. (es. tot anni di contributi 50/60% della prestazione, nella direzione già intrapresa dal governo Prodi in accordo con le parti sociali, e 2-3% in più per ogni anno ulteriore di contribuzione)

### **1d) Tutelare i giovani lavoratori all'inizio della carriera lavorativa.**

Al fine di garantire l'accesso all'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti ai giovani che cominciano il proprio percorso lavorativo in una congiuntura particolarmente sfavorevole prevediamo di



estendere il diritto alla prestazione con un solo anno di anzianità assicurativa per i precari che non superino un certo reddito e che non siano in possesso di beni.

Lo stato di disoccupazione dovrebbe essere accertato per tutte le giornate non lavorate.

(Al fine di finanziare l'estensione della tutela ad un maggior numero di destinatari considerare la possibilità di **porre un livello massimo alle prestazioni pensionistiche**. Le pensioni in Italia sono infatti più alte di quelle di altri paesi come Germania, Spagna, Francia, Inghilterra; dal 1995 è previsto un tetto alle pensioni pubbliche che si aggira intorno agli 86.000 euro annui. In Spagna le prestazioni non possono superare il tetto di 2.200 euro mensili. In Francia il tetto massimo è di circa 2.500 euro mensili).

## **2 Riallineare le retribuzioni: introduzione del salario minimo nazionale**

Alla questione delle tutele è legata anche quella del livello dei compensi degli atipici e del trattamento contributivo. Infatti il minimale preso a riferimento per l'accreditamento dei contributi è il reddito minimo dei commercianti, intorno ai 13.500 euro. Quando il reddito è inferiore, come accade per lo più ai lavoratori atipici, non si ha diritto alla copertura contributiva per l'intero anno, bensì sono accreditate un numero di mensilità ridotte in proporzione a quanto versato. Dal momento che il compenso dei lavoratori parasubordinati non è vincolato a minimi stabiliti per legge o per contratto, ogni aumento dell'aliquota contributiva viene scaricato dalle imprese sui compensi dei collaboratori. Non serve quindi aumentare l'aliquota contributiva perché il vero problema è costituito dai **compensi che dovrebbero essere maggiormente in linea con le retribuzioni dei lavoratori dipendenti**.

### **2a) Salario orario minimo**

Proponiamo di istituire un **compenso orario minimo valido per tutti i contratti atipici** (a progetto, occasionali, part-time, inserimento, apprendistato). Riteniamo infatti che poiché il contratto di somministrazione prevede il godimento del salario minimo stabilito dal contratto collettivo applicato nell'azienda in cui il lavoratore somministrato è impiegato, non avvicinare i compensi degli altri lavoratori atipici agli standard comuni sia segno di un'evidente discriminazione. Allo stesso tempo difendere un livello minimo dei salari degli atipici non compromette particolarmente la volontà delle aziende ad assumerli perché vi è comunque una notevole compressione dei costi rispetto ai contratti collettivi nazionali.

## **3 Un contratto unico con standard ben precisi**

Proponiamo di introdurre un nuovo tipo di contratto, capace di coniugare al meglio flessibilità e tutele crescenti. In questo modo si potrà ottenere un mercato del lavoro efficiente e allo stesso tempo un sistema di garanzie progressive che rendano sempre più stabile il posto di lavoro.

Il contratto potrebbe essere così articolato:

### *a) Fase di prova; valutazione delle capacità del lavoratore*

Prevedendo una prima fase di prova dalla durata molto limitata (3 o 6 mesi) si consentirebbe all'impresa di valutare le capacità del lavoratore e di investire sulla sua preparazione.

### *b) Fase di inserimento e training*

Successivamente inizierebbe una fase di inserimento dalla durata maggiore, nell'ordine di 24 o 36 mesi, durante la quale il datore di lavoro sarebbe comunque obbligato al versamento dei contributi e all'indennizzo in caso di licenziamento anticipato. La fase dovrebbe essere funzionale al *training on the job* e all'inserimento definitivo del lavoratore nell'azienda.



### *c) Fase di stabilizzazione: passaggio al tempo indeterminato*

Seguirebbe poi una fase di stabilizzazione, in cui il rapporto di lavoro diventerebbe a tutti gli effetti a tempo indeterminato. In questo modo si garantirebbe al lavoratore l'opportunità di rimanere all'interno dell'azienda che lo ha formato e al datore di lavoro di mantenere i soggetti più meritevoli sui quali si è investito.

Particolarmente importante è l'integrazione tra contratti a tempo determinato e contratto unico: nel passaggio da forme di contratto atipico a contratto unico andrebbe tenuto conto del periodo d'inserimento già effettuato nell'azienda, andandolo a detrarre da quello previsto dal contratto unico.

A quest'ultimo si applicherebbero inoltre sia i contributi obbligatori (si veda il punto 1a precedentemente trattato) sia il salario orario minimo (punto 2).

In questo modo un'impresa che non voglia pagare contributi più alti per le assicurazioni contro la disoccupazione previsti nella riforma dei contratti atipici (punto 1a) potrebbe ricorrere al contratto unico e quindi alla stabilizzazione progressiva del lavoratore. La coesistenza di contratti atipici, contratti unici e contratti standard a tempo indeterminato non distorcerebbe quindi la scelta dei datori di lavoro, che si baserebbe essenzialmente su una convenienza economica dettata dai bisogni dell'azienda.

## ● 4 Contrastare l'abuso dei contratti atipici

Un ulteriore aspetto critico riguarda il fatto che in Italia la flessibilità tende a scivolare sempre più verso la precarietà collettiva per la mancanza di regole condivise che delimitino l'uso delle nuove forme di lavoro, in particolare le collaborazioni e le prestazioni d'opera individuale, definendone caratteristiche, tempi e tutele nell'ambito delle peculiarità professionali, di mercato e di tecnologia specifiche di ogni settore. **Spesso la forma di contratto non è giustificata né da istanze organizzative, né di ciclo economico, né di stagionalità.** Nella maggior parte dei casi coloro che lavorano con un contratto di collaborazione sono impiegati in mansioni che in realtà non consentirebbero l'applicazione di tale contratto, perché si hanno rapporti di subordinazione, non ci sono i requisiti per giustificare il ricorso ad una collaborazione o perché l'attività si protrae oltre i termini stabiliti per il lavoro a termine, attraverso comuni stratagemmi per evitare la conversione del contratto in indeterminato. L'esempio più diffuso è quello dell'interruzione del rapporto per un certo periodo in modo da far figurare la successiva assunzione come un nuovo inizio e i periodi precedenti non cumulabili a quelli attuali.

**I contratti a tempo determinato dovrebbero essere disciplinati in modo rigoroso, sia per quanto riguarda la durata massima sia rispetto ai casi in cui possono essere adottati. In questo modo il contratto unico (punto 3) potrebbe sostituire quei contratti atipici che non si possono applicare alla fattispecie in esame.**

### **4a) Contrastare gli abusi nell'applicazione dei contratti atipici.**

Attualmente i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, senza vincolo di subordinazione, devono essere riconducibili a progetti o programmi di lavoro specifici, determinati dal committente e gestiti autonomamente dal collaboratore in funzione del risultato. Il progetto deve essere definito come un'attività produttiva ben identificabile e funzionalmente collegata ad un determinato risultato finale cui il collaboratore partecipa con la sua prestazione. La definizione di tempi e modalità di lavoro deve essere rimessa al lavoratore, in quanto il contratto non prevede una prestazione di tipo subordinato. Dal



momento che i vincoli della presenza di un risultato finale e della non subordinazione generalmente non vengono rispettati è necessario istituire rigorosi controlli del rispetto delle condizioni contrattuali.

**4b) Vincolo alla formulazione di un progetto che giustifichi il ricorso a lavoratori occasionali.**

La legge non richiede la formulazione di un progetto per le prestazioni occasionali, cioè rapporti di durata complessiva non superiore a trenta giorni e che prevedano un compenso complessivo non superiore a 5 mila euro. Dal momento che questa condizione conduce ad abusi da parte delle imprese committenti, che applicano lunghe serie di contratti occasionali non per rispondere ad esigenze straordinarie (stagionali, picchi di lavoro, etc), ma per ricoprire stabilmente determinate funzioni lavorative, è necessario introdurre l'obbligo di formulazione del progetto anche per i rapporti detti occasionali, al fine di facilitare la verifica della presenza delle effettive condizioni per l'adozione della forma contrattuale applicata.

**4c) Individuare i casi di incompatibilità fra professioni e contratti non standard.**

Le organizzazioni di rappresentanza delle imprese e quelle del lavoro dovrebbero individuare e concordare le necessità e le peculiarità professionali presenti nei diversi settori, incasellando le nuove modalità d'impiego in parametri idonei e condivisi sulla base dei quali stilare le linee guida per la formulazione dei progetti nei diversi ambiti professionali ed individuare i casi in cui il progetto non può essere applicato perché incompatibile con le caratteristiche dell'attività lavorativa.

**4d) Fissare un limite massimo di durata per i contratti atipici.**

Quando l'intervallo fra la cessazione di un contratto e l'inizio del successivo, che impegni il lavoratore nella medesima mansione presso la stessa azienda, è di durata inferiore a tre mesi, l'attività è da considerarsi continuativa.

**4e) Introdurre l'obbligo di comunicazione ai servizi per l'impiego anche per le prestazioni occasionali fino a 30 giorni.**

Questa misura dovrebbe agevolare la verifica del rispetto dei limiti entro i quali è possibile prorogare il rapporto a tempo determinato.

**4f) Accesso preferenziale all'assunzione per gli atipici in caso di potenziamento dell'organico dell'azienda con la quale collaborano.**

Questa agevolazione deve valere non solo per le assunzioni a tempo indeterminato, ma anche qualora l'azienda assuma personale a tempo determinato con contratto collettivo nazionale.

- **5 Non solo sostegno alla disoccupazione, ma aumento dell'occupazione**

In Italia il fenomeno della precarietà è trattato solo attraverso misure sul versante della cura e non dell'aumento dell'occupazione. Questo ha gravi conseguenze perché le prestazioni non contributive pesano già notevolmente sul bilancio pubblico e sembrano destinate ad assorbire sempre maggiori risorse. Per questo motivo è necessario gestire il problema del precariato non solo dal punto di vista delle tutele assistenziali, quanto dell'agevolazione al reimpiego in modo che il lavoratore possa riprendere a contribuire. La flessibilità altrove in Europa ha conseguenze meno drammatiche per la relativa facilità a rientrare nel mercato del lavoro e per la presenza di sistemi volti a valorizzare le risorse attraverso nuovi percorsi formativi. In Italia al contrario sono quasi del tutto assenti politiche attive



volte a sostenere l'occupabilità del lavoratore, curandone la formazione, la riqualificazione professionale e il ricollocamento, e quindi mirate a ridurre il rischio di perdita dell'impiego e a rendere i lavoratori più appetibili per le imprese.

**5a) Centri per l'impiego realmente efficienti.**

*Maggior coordinamento fra gli enti che si occupano delle politiche passive e delle politiche attive a favore dei disoccupati, quindi fra INPS e centri per l'impiego, sia per accertare gli stati di effettiva disoccupazione, sia per impegnare i disoccupati e i precari in attività di formazione e riqualificazione professionale, sia per favorirne il ritorno nel mercato del lavoro.*

Occorre quindi una riforma dei centri per l'impiego e dei loro compiti. I centri per l'impiego dovrebbero pertanto occuparsi della verifica dell'effettivo stato di disoccupazione e della formulazione di percorsi di orientamento professionale e offerte formative personalizzate. I funzionari dei centri per l'impiego devono anche verificare l'effettivo impegno del disoccupato/precario nella ricerca di un nuovo impiego attraverso colloqui periodici, indirizzarlo nella ricerca ed aiutarlo a rimuovere eventuali ostacoli. Le prestazioni possono essere interrotte se il beneficiario non si presenta agli incontri periodici o non fa domanda nei luoghi indicatigli dal centro per l'impiego senza giusta causa.

**5b) Effettivo accertamento della condizione di disoccupazione.**

L'attuale disciplina non richiede verifica dei fatti né documentazione per ottenere l'indennizzo. I centri per l'impiego nell'ambito delle prerogative definite dal d.lgs n. 181/2000 modificato dal d.lgs n. 297/2002 devono occuparsi delle politiche attive per il lavoro ma anche del controllo e della gestione della disoccupazione. Nella normativa tuttavia i criteri sono fissati tenendo conto dei disoccupati di lunga durata (quindi cessazione dell'indennizzo se si rifiuta un impiego e sospensione se si ottiene un impiego temporaneo), ma non sulla necessità di accertare lo stato di disoccupazione ed eventuali comportamenti opportunistici.

**5c) Riqualificazione professionale e lavori socialmente utili.**

Chi riceve la prestazione di disoccupazione o integrazioni del reddito di tipo assistenziale è tenuto ad aderire a iniziative di riqualificazione e di lavoro socialmente utile e ad accettare altri impieghi e lavori socialmente utili.

**5d) Reale sostegno per il reinserimento lavorativo.**

Affidare la riqualificazione professionale solo ad enti e agenzie, privati o pubblici che siano, che possano mettere in atto percorsi personalizzati di reinserimento nel mercato del lavoro e non di sola formazione. Queste attività comportano infatti per le agenzie la possibilità di detrarre dal compenso dovuto e dai contributi sia quanto percepito dal lavoratore in mobilità sia i corrispondenti contributi figurativi. Le agenzie di somministrazione dovrebbero operare in accordo con regioni e province cui spetterebbe stabilire criteri di accesso al servizio per i precari, caratteristiche dell'agenzia etc.

**5e) Premiare la rioccupazione e quindi la cessazione dello stato di disoccupazione in anticipo rispetto al tempo previsto.**

La rioccupazione potrebbe essere premiata attraverso la liquidazione di una percentuale della prestazione cui si aveva diritto.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

5f) ***Stabilizzare parte del personale precario della pubblica amministrazione, contrastando la tendenza all'esternalizzazione.***

Tale processo deve avvenire solo attraverso selezioni trasparenti e rigorose.

-





folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## 8. RIFORMA DEL WELFARE: PROPOSTE PER UN NUOVO MODELLO DI SOLIDARIETÀ SOCIALE

### Nuove e vecchie sfide

La crisi economica e finanziaria ha modificato in negativo il già complesso quadro dell'economia italiana. Ripartire dal contesto attuale significa da un lato affrontare nuove e difficili sfide, dall'altro mettere mano ai problemi irrisolti che affliggono da molti anni ormai il nostro paese. E' per questo che riteniamo necessario intraprendere un profondo percorso di riforma del sistema di welfare, per dare all'Italia la possibilità di crescere attenuando le forti disuguaglianze che da sempre caratterizzano il nostro sistema. In quest'ottica la crisi economica può fornire il giusto incentivo per intraprendere politiche di lungo periodo che offrano la possibilità di una crescita forte ma soprattutto più equa.

### Povertà e disuguaglianza: due nemici da combattere

Il nostro paese è da sempre caratterizzato da un livello di disuguaglianza marcato, accompagnato da un'elevata povertà relativa. Il rapporto tra il reddito percepito dal 20 per cento più ricco della popolazione e quello percepito dal 20 per cento più povero è sensibilmente superiore alla media europea e solo Lituania, Grecia, Lettonia e Portogallo sono caratterizzati da un livello di disuguaglianza maggiore del nostro. Le percentuali di popolazione a basso reddito è molto elevata soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno; basti pensare che nel Sud e nelle Isole rispettivamente la percentuale di popolazione a basso reddito è del 33,6 e del 37 per cento, contro l'11,7 del Nord-Ovest, il 9,8 del Nord-Est e il 14 del Centro. La numerosità dei componenti della famiglia incide negativamente sulla situazione economica e particolarmente grave è la situazione delle famiglie con tre o più figli. Le politiche sociali in atto sono tuttavia poco efficaci nel contrastare la disuguaglianza e sostenere i redditi bassi. Al netto della spesa pensionistica, solo il 10,2 per cento del PIL è impiegato per il sostenimento di politiche sociali, contro il 18 per cento di Svezia e Danimarca. Il vero problema però riguarda l'efficacia della spesa stessa. L'efficacia dei trasferimenti sociali, escluse le pensioni, nella riduzione delle situazioni di basso reddito è solo del 17 per cento, contro valori del 61 e del 56 per cento di Svezia e Danimarca. Anche paesi con una spesa sociale simile a quella italiana (dai 13 ai 16 punti percentuali) come Ungheria, Paesi Bassi e Austria, raggiungono un'efficacia ben superiore, al di sopra del 50 per cento. **Quello che colpisce quindi non è tanto l'esiguità dell'ammontare, quanto la poca efficacia delle politiche posta in essere.** Per questo è necessario un profondo cambiamento, in grado di quantificare gli sprechi nelle diverse aree di spesa, in modo da ripartire più efficacemente le risorse destinate alla spesa sociale. Gli interventi **discrezionali** (come la Social Card, che esclude gli stranieri anche se regolarmente iscritti all'anagrafe e le famiglie senza bambini di età inferiore ai quattro anni) e **una tantum** (come il Bonus famiglia) del governo, non possono incidere in maniera efficace sulla situazione attuale. Semplificare il quadro degli interventi, eliminando la discrezionalità e la temporaneità, può essere una strada da seguire. In collaborazione con l'Istat si potrebbe approfondire il significato di **reddito minimo vitale**, in modo da garantire uno standard minimo di vita a tutti i cittadini (strada peraltro seguita dalla maggior parte dei paesi europei). In questo modo si potrebbe da un lato controllare la spesa, che diventerebbe meno soggetta a fluttuazioni dovute a interventi temporanei, e dall'altro assicurare la fruibilità ai soggetti



realmente bisognosi, senza discriminazioni prive di senso. I centri per l'impiego dovrebbero poi lavorare attivamente con l'ente erogante la prestazione per permettere un reintegro del soggetto nel mercato del lavoro, in modo tale da non trasformare l'erogazione del reddito minimo in una semplice opera di carità ma piuttosto in un mezzo di sostentamento che permetta il passaggio da uno stato di bisogno all'autosufficienza. Le risorse potrebbero essere ricavate da una riduzione della spesa per armamenti, veicoli e aerei militari. Nel 2008 la spesa totale italiana per armamenti superava i 40 miliardi di dollari mentre la spesa pro-capite era fra le più alte del mondo.

## **Il ruolo della famiglia: un ammortizzatore sociale in assenza dell'intervento pubblico**

Le famiglie nel nostro paese devono farsi carico di situazioni difficili, non affrontate dall'operatore pubblico. L'ammortizzatore sociale per eccellenza è rappresentato dalla solidarietà familiare. **Il governo in carica assegna addirittura «alle famiglie e agli altri corpi intermedi nuove e maggiori responsabilità a tutela dei più deboli e bisognosi»<sup>17</sup>**. La già difficile situazione economica delle famiglie italiane, da Nord a Sud, viene quindi aggravata dal compito che viene loro assegnato, quello di garantire migliori opportunità alle nuove generazioni. In questo modo si viene a creare un circolo vizioso difficilmente contrastabile; ne risente ovviamente la mobilità sociale, sempre più ingessata a causa del peso vincolante delle condizioni di partenza. **Il dinamismo della società, essenziale per lo sviluppo economico, viene così a mancare**. Non a caso il 59,1 per cento dei giovani tra i 25 e i 29 anni vive ancora in famiglia, contro l'11, il 14, il 18, il 18 e il 19 per cento rispettivamente di Finlandia, Olanda, Regno Unito, Francia e Germania.

## **Un paese unito per una crescita equamente distribuita**

Per rilanciare l'economia italiana è indispensabile il coinvolgimento dell'intero paese. Negli ultimi anni il divario tra Nord e Sud continua ad aumentare. Le difficili condizioni del Mezzogiorno spingono sempre più giovani ad emigrare al Nord, abbandonando la propria terra in cerca di migliori opportunità. Senza un capitale umano adeguato il Sud sarà destinato a divergere sempre più dalle condizioni economiche che si vengono a creare nel Nord del paese. **Un sistema efficiente e sostenibile di politiche sociali deve mirare ad aumentare il tasso di occupazione del Mezzogiorno**, oggi drammaticamente basso (pari a 46,1 punti percentuali, significativamente più basso di quello del Centro e del Nord, rispettivamente al 62,8 e al 66,9 per cento) **e a ridurre la disoccupazione, soprattutto quella giovanile** (al 34 per cento, contro il 15 per cento del resto del paese). La povertà minorile è un'altra piaga che affligge il Sud: ben il 72 per cento dei minori poveri del nostro paese vive nel Mezzogiorno. In questo contesto il ruolo della famiglia, che, come già detto, è quello di sostituirsi agli scarsi interventi statali, contribuisce al perpetuarsi di situazioni di difficoltà, redistribuendo l'esiguo ammontare di risorse dei pochi percettori di reddito (redditi da lavoro o trasferimenti ad invalidi o pensionati).

## **Spesa pensionistica ed evoluzione demografica: un cambiamento è possibile**

Affrontare una riforma organica delle politiche sociali non può prescindere dal considerare gli attuali trend demografici. L'invecchiamento della popolazione, soprattutto nel nostro paese, è un fenomeno sempre più consistente. Il numero medio di figli per donna è pari solo a 1,28, mentre è ancora in crescita

---

<sup>17</sup> Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Libro Verde, p.15.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

l'aspettativa media di vita. **Rendere sostenibile il sistema pensionistico è quindi una priorità, sia ai fini della riforma del welfare state, sia per liberare risorse da destinare altrove.** Certamente andrebbe uniformato, secondo i criteri adottati dagli altri paesi europei, il sistema di calcolo della spesa previdenziale vera e propria, che andrebbe scorporata da quella assistenziale; inoltre è essenziale che l'età pensionabile tenga conto dell'allungamento della speranza di vita.

Gli interventi centrali però devono affrontare la radice del problema, ovvero **stimolare da un lato il tasso di occupazione, maschile ma soprattutto femminile, e dall'altro il tasso di natalità. Servizi per l'infanzia e per la conciliazione tra lavoro e maternità, trasferimenti alle famiglie e rafforzamento del part-time possono contribuire ad aumentare la natalità**, incoraggiando allo stesso tempo le giovani madri a non ritirarsi dal mercato del lavoro. Esperienze positive in questo senso si osservano in Francia e nella maggior parte dei paesi nordici. E' necessario che anche il nostro paese segua immediatamente questa strada, prima che il sistema attuale divenga del tutto insostenibile.

## **Giovani e famiglie: due risorse fondamentali per il nostro paese**

**Ripartire dalle nuove generazioni** è indispensabile per garantire un futuro all'Italia. Innanzitutto le famiglie vanno progressivamente liberate dal ruolo di ammortizzatore sociale che hanno assunto progressivamente nel tempo. Lo Stato deve farsi carico dell'emancipazione dei giovani dalla famiglia d'origine ampliando l'esiguo quadro di **sussidi per gli studi** attuale, ben distante dalla situazione degli altri paesi europei e collaborando con le Università per permettere ai più meritevoli di ottenere **agevolazioni per l'accesso ai servizi necessari (abitazione, trasporti, internet)**. La creazione di un nuovo nucleo familiare nel nostro paese è una strada difficile da percorrere: la flessibilità del mercato del lavoro conduce quasi sempre a precarietà e incertezza, rendendo imprevedibile il reddito futuro. **La mancanza di ammortizzatori sociali rivolti ai giovani in cerca di prima occupazione è la prima questione da affrontare.** Nel nostro paese chi non ha alle spalle una precedente esperienza lavorativa non viene affatto considerato dal sistema di sicurezza sociale, che di fatto abbandona anche in questo caso il giovane nelle mani della famiglia d'origine. Assistere i giovani alla ricerca del primo impiego è importante sia per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro, sia per sostenere il reddito dei soggetti di giovane età e liberare le famiglie da tale obbligo (quando hanno a disposizione i mezzi necessari ad assolverlo).

Per quanto riguarda il sostegno delle famiglie, sembra necessario **l'abbandono degli strumenti d'emergenza ed una tantum per l'adozione di un quadro normativo stabile e certo**, che preveda il sostegno di quelle famiglie numerose e con una difficile condizione economica presenti soprattutto al Sud. Interventi transitori e di modesta entità non vengono infatti adeguatamente percepiti dalle famiglie stesse e non mutano affatto il quadro d'insieme. Di particolare importanza il tema della conciliazione tra lavoro e famiglia, molto trascurato nel sistema italiano. **Aumentare l'indennità relativa al congedo genitoriale e supportare la creazione di asili nido** può migliorare la difficile situazione attuale.

## **Riforma degli ammortizzatori sociali: cambiamenti all'insegna della semplificazione e dell'equità**

Il quadro italiano relativo agli ammortizzatori sociali è complesso e poco chiaro. In molti casi si susseguono infatti interventi in deroga e previsioni di straordinarietà. Una prima riforma necessaria consiste quindi nel **ridurre l'incertezza connessa agli interventi già in vigore**; un passo essenziale può essere l'eliminazione della Cassa Integrazione Straordinaria, riformando invece quella ordinaria.



**Eliminare la discrezionalità** è una condizione essenziale per garantire il funzionamento automatico e imparziale degli ammortizzatori sociali. **Gli interventi in deroga risentono in maniera troppo marcata delle pressioni dei gruppi più potenti, lasciando quindi più esposti quei lavoratori giovani o temporanei che non riescono ad essere adeguatamente rappresentati.** Riformare il **rapporto tra politiche passive e politiche attive** è un altro intervento necessario; vincolare l'accesso e il mantenimento dei sussidi di disoccupazione alla partecipazione attiva a corsi di formazione o a meccanismi di placement può offrire al lavoratore la possibilità di rientrare più velocemente sul mercato del lavoro.

Tali indicazioni non devono rimanere lettera morta: costruire un mercato del lavoro efficiente è possibile solo garantendo la giusta tutela a chi a tale mercato non riesce ad accedere, favorendo un rapido riassorbimento di chi è senza lavoro e supportando i giovani alla ricerca della prima occupazione. Un sistema che garantisca in maniera quasi esclusiva i lavoratori a tempo indeterminato delle grandi imprese mal si coniuga con la flessibilità auspicata per il mercato del lavoro.

## **Sanità: meno sprechi e più efficienza**

Oltre al sistema pensionistico, a cui si è già accennato, l'altra maggiore fonte di spesa del sistema italiano è la sanità. L'invecchiamento della popolazione pone certamente dei problemi, comportando un aumento di risorse necessarie per il sostentamento della quota crescente di cittadini anziani. Tuttavia l'aumento della qualità della vita in parte riduce l'entità di risorse da destinare alla cura di malattie oggi meno diffuse e sposta in avanti il momento di massima fruizione delle cure sanitarie. Proiezioni della Ragioneria Generale dello Stato indicano un incremento della spesa sanitaria rispetto al PIL di 1,9 punti percentuali tra il 2005 e il 2050. Di sicuro un quadro meno pessimistico di quello prospettato dal governo<sup>18</sup>, che indica un raddoppio della spesa sanitaria da qui al 2050. Interventi per ridurre la spesa sanitaria sono però necessari, anche per cercare di aumentare le risorse destinabili a politiche passive e per il sostegno delle famiglie. Le linee di azione possono essere le seguenti: **maggiore prevenzione** per evitare le cure di "ultima istanza", certamente più costose; **controllo capillare dell'offerta**, soprattutto in un settore in cui il fruitore del servizio (paziente) può difficilmente capire le alternative possibili che spesso non vengono menzionate dal medico curante, a volte incline a massimizzare il fatturato della propria "azienda"; **razionalizzazione della domanda**, educando ad una migliore cultura sanitaria con il fine di evitare sprechi (sia dal punto di vista di esami clinici superflui, sia rispetto all'eccessivo consumo di medicinali spesso inutili); **utilizzo delle innovazioni che garantiscono una riduzione dei costi** grazie anche al **sostegno alla ricerca pubblica in ambito sanitario**, innovazioni spesso messe da parte dall'erogatore del servizio. Migliorare il servizio sanitario pubblico è un compito fondamentale per ottimizzare il welfare state del nostro paese. Tentare di spostare l'attenzione su meccanismi di tipo privatistico, che dovrebbero alleggerire il peso della spesa sanitaria sul bilancio pubblico, come proposto dall'attuale governo, è di fatto non affrontare il problema, rimandando come al solito una questione scottante.

Un discorso a parte merita la questione relativa alla sovrapposizione dei diversi livelli di governo nella gestione delle risorse pubbliche destinate alla spesa sanitaria. **L'eccessiva frammentazione del sistema italiano** crea problemi sia riguardo agli sprechi che in questo modo si vengono a creare, sia relativamente alla mancanza di un quadro chiaro che faciliterebbe il cittadino nell'accesso al servizio. La

---

<sup>18</sup> Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Libro Bianco, pag. 15.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

determinazione di un quadro dell'offerta unitario e fortemente coordinato può ridurre i forti divari regionali emersi in maniera molto consistente anche dall'ultima analisi del Censis sull'offerta sanitaria (il punteggio sintetico delle regioni più virtuose è circa 5 volte maggiore rispetto alle ultime classificate, ovvero Puglia, Sicilia, Campania e Calabria). Con il federalismo fiscale, ancora privo di contenuti, si dovrà cercare di risolvere tale questione, aumentando così l'efficacia della spesa sanitaria.

## **Diritto alla casa: l'alloggio come prerequisito dell'equità sociale**

Consentire a tutti i cittadini di vivere dignitosamente è senz'altro uno dei punti centrali di un welfare state moderno ed equo. Un quadro di interventi che consenta una rapida assegnazione degli alloggi ai meno abbienti e ai lavoratori atipici deve quindi essere predisposto al più presto. Infatti un aspetto particolarmente problematico legato alla flessibilità dei contratti riguarda il fatto che i lavoratori atipici non godano dei requisiti richiesti per accedere a mutui e finanziamenti di varia natura e spesso anche per ottenere un contratto di affitto. In questo modo la flessibilità si traduce in una condizione che limita la realizzazione delle persone non solo sul piano della stabilità e continuità lavorativa, ma anche su quello delle necessità primarie, quali appunto il diritto all'abitazione. Questa situazione limita, come già detto, le possibilità di autonomia dei più giovani rispetto al nucleo familiare d'origine, mentre essi andrebbero incentivati a realizzare i propri progetti di vita. Per questo proponiamo innanzitutto di **riprendere i progetti di edilizia sociale**, ormai ben lontani da quelli predisposti negli altri paesi europei, e di **prevedere affitti a canone concordato per i lavoratori atipici**. Per i più giovani (25-30 anni) si potrebbe **introdurre uno schema di sussidi finalizzato al pagamento di contratti d'affitto regolarmente registrati**, previa valutazione dei requisiti di reddito (ad esempio inferiore ai 18.000 euro annui). Per le coppie che non abbiano diritto al sussidio, si potrebbe prevedere la possibilità di detrazione di una quota d'affitto per un periodo limitato nel tempo (4 anni). Per i meno abbienti (redditi inferiori ai 25.000 euro annui) andrebbero introdotti dei **mutui agevolati a tasso fisso**, garantiti dallo Stato mediante un fondo assicurativo.

## **Un percorso difficile ma inevitabile**

Mettere mano a così tanti aspetti del sistema di welfare italiano non è cosa facile, soprattutto a causa delle forti resistenze da parte dei settori e dei gruppi più avvantaggiati dal sistema attuale. Tuttavia se l'obiettivo è quello di dare al nostro paese nuove e importanti prospettive di crescita, la strada da seguire è una sola: realizzare un piano di riforme organico e con lo sguardo al lungo periodo. La miopia politica degli ultimi anni ha contribuito a cristallizzare il ruolo di vincitori e perdenti, migliorando la condizione dei primi e peggiorando quella dei secondi. Porre fine a questa prassi politica è il compito di chi voglia ridare le stesse opportunità a tutti i cittadini italiani, per costruire un paese dinamico e in grado di competere nel mutevole contesto internazionale.



## 9. LE POLITICHE TERRITORIALI

Risale a oltre un decennio fa l'ultima vera discussione sulle politiche territoriali comunitarie in Italia.

Era il 1998 quando l'allora ministro del Tesoro, Carlo Azeglio Ciampi, pose le basi per avviare una nuova stagione di *policy* per la crescita e lo sviluppo territoriale, in particolare delle regioni economicamente meno solide, la cosiddetta "Nuova Programmazione".

Dagli anni Cinquanta l'Amministrazione Centrale si era occupata delle regioni più arretrate col meccanismo dell'intervento straordinario – definitivamente concluso, e con risultati non sempre positivi – che si è risolto a metà anni novanta con una sostanziale assenza di politiche: per quasi cinquanta anni, dunque, lo Stato ha prolungato un sistema di 'aiuto' e 'assistenza' senza preoccuparsi di rendere il Sud in grado di camminare con le proprie gambe come il resto del Paese, passando dallo **straordinario** dei continui incentivi, ad un'amministrazione ordinaria efficace ed efficiente, che avrebbe portato ad un contesto economico più sano ed omogeneo. Ciò non si è verificato, e la causa principale sta nella **mancanza di volontà politica**. Alla conclusione dell'intervento straordinario, infatti, non hanno fatto seguito altre chiare e decise scelte politiche da parte di governi di entrambi gli schieramenti.

Ciampi, dunque, aveva intuito la necessità di avviare nuove politiche per le regioni 'deboli' puntando sullo **sviluppo del contesto**, anziché sulla distribuzione di incentivi alle imprese, per definizione interventi 'straordinari', destinati a finire quando non ve ne sia più l'urgenza. L'urgenza, invece, si è protratta per decenni, ed è sfociata nell'**assenza totale di politiche**.

La scelta del 1998 puntava sul contesto e sui servizi, più che sulle infrastrutture. Sul risultato sul territorio più che sulla dotazione fisica. Sulla riduzione degli incentivi (credito d'imposta, contratti di programma, legge 488/1992) a favore di un aumento degli investimenti pubblici, concepiti come 'mezzo' e non come 'fine' delle politiche territoriali. Si prevedeva una gestione degli interventi realizzata attraverso la sinergia dei livelli di governo - ed è su questo punto che il decennio appena trascorso ha mostrato le difficoltà maggiori - mediante l'uso di strumenti ordinari e diffusi, benché il più possibile adatti al territorio specifico oggetto delle politiche. Obiettivo delle politiche territoriali era, pertanto, anche quello di sviluppare la capacità delle **regioni più 'deboli'** di **sapersi governare**.

### Attualità

Le aree economicamente più deboli del Paese sono state spesso protagoniste delle prime pagine della stagione estiva, come conseguenza dell'eco riscossa dalle elezioni regionali in Sicilia e dal Movimento per l'Autonomia (e della minaccia che rappresenta, in simmetria ed emulazione del ruolo svolto dalla Lega Nord), vincitore delle elezioni regionali in Sicilia. Il Governo ha fatto molte dichiarazioni in proposito, giungendo a proporre una nuova fase di intervento straordinario – che in passato ha sortito gli effetti già citati – o l'istituzione di una Banca del Sud, riscuotendo adesioni e, soprattutto, critiche. In realtà, a parte perentorie quanto vaghe esternazioni del Presidente del Consiglio e di alcuni ministri, l'agenda di governo ha sostanzialmente ignorato le problematiche del Mezzogiorno, a partire dall'uso accentratore dei fondi ad esse destinati: le risorse del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate), da impiegare per il riequilibrio territoriale (l'85% al Sud e il 15% al Centro-Nord), hanno infatti subito continui spostamenti e riallocazioni, finendo per coprire impropriamente anche spese ordinarie dello Stato, tramite la delibera del CIPE 1/2009 del mese di giugno (alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ad esempio, vengono assegnati, su un totale di circa 45 miliardi di euro, oltre 9 miliardi per il sostegno dell'economia reale e delle imprese e per il finanziamento del G8 sull'isola della Maddalena, poi



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

spostato a L'Aquila). Anche da Confindustria, nella persona della vicepresidente per il Mezzogiorno Cristiana Coppola, viene evidenziata l'**inopportunità di destinare le risorse del FAS al finanziamento di spese correnti dello Stato**; al contrario, questo fondo riguarda le **politiche addizionali per lo sviluppo**.

Anziché sfruttare al meglio queste ingenti risorse, invece, il Governo insiste nello sbandierare iniziative che, nel migliore dei casi, non verranno mai messe in pratica. Si è parlato di 'un piano Marshall per il Sud', il Presidente del Consiglio ha sostenuto l'imminenza di 'un intervento straordinario come un grande *New Deal* roosveltiano', è stata proposta l'istituzione di una Banca per il Sud, prevalentemente privata ma con sostegno pubblico, senza poi dare sostanza a queste dichiarazioni (Che funzioni avrebbe? Quali obiettivi? Da chi verrebbe gestita? Con quali fondi, considerata la congiuntura economica nazionale?). La dirigenza del Paese, inoltre, si mostra **insofferente ai processi di pianificazione e progettazione**, come se fossero ostacoli alla libera espressione dell'azione dei privati in economia. Il risultato di un'assenza di pianificazione, però, è che le politiche nazionali si presentino avvolte da un alone di incertezza, generando un clima di sfiducia nelle grandi società protagoniste degli interventi di sviluppo, che orientano i propri investimenti nella direzione più sicura, ovvero in quei territori economicamente più forti, contribuendo a provocare un ulteriore squilibrio.

Nel DPEF 2009-2013 il Governo dichiarava che 'le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno rimangono elevate in termini di reddito pro capite e di tassi di occupazione; la crescita potenziale dell'area rimane complessa anche per la minore disponibilità di infrastrutture funzionanti e l'inferiore qualità di servizi pubblici offerti a cittadini e imprese. Sono proprio queste differenze che vanno contrastate con **chiare scelte**, innanzitutto politiche, in primo luogo per sfatare la falsa convinzione che al Nord si investono meno soldi che al Sud: il *Rapporto annuale 2007 del DPS* mostra che il valore complessivo degli interventi ammonta a 33,3 miliardi di euro al Centro-Nord e a 44,8 miliardi al Sud; allo stesso tempo, però, il numero di progetti finanziati al Centro-Nord è stato di 7.047, al Sud di 10.637.

## Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Esiste un organismo che è stato creato per rappresentare la **cabina di regia** delle politiche territoriali e comunitarie. È nato sotto l'egida dell'allora Ministro del Tesoro, Ciampi, e successivamente trasferito alle dipendenze del Ministero per lo Sviluppo Economico. Il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, oggi per lo Sviluppo e la Coesione economica, dovrebbe essere il luogo deputato a gestire e indirizzare la **programmazione degli interventi pubblici**, tanto a livello centrale che delle Amministrazioni Regionali e Locali. Il proposito, in origine, era quello di promuovere al suo interno 'il confronto fra idee-programma diverse, la valutazione ex ante della loro fattibilità, la verifica in itinere della loro attuazione, la garanzia ai cittadini di poterne verificare gli effetti' (Ministero del Tesoro, *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, 1998).

Il termine 'nuova programmazione', infatti, intendeva sottolineare il vuoto strategico nella *policy* territoriale degli anni novanta, ma anche una politica *mid-long term*, di rottura con una 'logica superata di programmazione macro-economica'. La strategia politica del DPS, orientata a migliorare il contesto locale, si articolava in:

- un passo in avanti della produttività
- un aumento di investimenti privati
- un aumento della concorrenza
- una maggiore accessibilità delle risorse naturali e culturali locali



- un rafforzamento delle esternalità di agglomerazioni imprenditoriali già esistenti
- un potenziamento della rete di comunicazioni locale.

L'avvio dell'attività del DPS, poi, è stato caratterizzato, da un lato, dalla negoziazione tra Stato - col Dipartimento nel ruolo di regia - e altre amministrazioni -Regioni, Autonomie locali, e dall'altro lato dalla negoziazione con la Commissione europea. Fin dal principio, dunque, il DPS è stato definito come 'una struttura di servizio che offre a soggetti privati o pubblici strumenti con cui materialmente programmarÈ gli investimenti (F. Barca, *Il ruolo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione-DPS*, 2000), con funzioni di coordinamento orizzontale e verticale degli interventi per lo sviluppo territoriale.

Attività di impostazione, monitoraggio e valutazione dell'attività pubblica e della gestione delle risorse sono attribuite all'Uval e all'Uver (Unità di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici), che operano all'interno del Dipartimento.

Col tempo, invece, il DPS è stato via via esautorato della sua missione iniziale, e l'attenzione alle politiche di sviluppo sostanzialmente ignorata dall'attuale esecutivo: il DPS, che poteva e può ancora essere il punto di raccordo delle iniziative dei vari ministeri e delle Regioni, ha rappresentato un **luogo di coordinamento tecnico**, senza avere alle spalle un luogo di impulso politico. Manca, complessivamente, una razionale riorganizzazione a scala nazionale delle politiche di incentivazione alle imprese, che contemperino interventi e priorità nazionali con interventi e priorità regionali<sup>19</sup>.

## Indicazioni

Il Rapporto della SVIMEZ sul 2008 sottolinea il **processo di deterioramento in atto nel Mezzogiorno**, a livello di capitale fisso, sociale e produttivo, che provoca il rallentamento del processo di convergenza. Scarsa si è rivelata la capacità di trarre vantaggio dalle politiche di coesione, che riesca a rafforzare la qualità del territorio. La SVIMEZ mette in evidenza, quindi, varie esigenze:

- sviluppare reti infrastrutturali strategiche
- attuare riforme strutturali e del *welfare*
- favorire la collaborazione tra le Regioni del Sud
- colmare le lacune di coordinamento e competenze tra Regioni e Amministrazione Centrale
- accrescere la capacità di progettazione, gestione e controllo degli interventi per accrescere l'efficacia dei fondi europei
- avviare un **neoregionalismo creativo**, capace di avviare nuovi rapporti di collaborazione tra istituzioni, con progetti di sviluppo condivisi.

Obiettivo delle politiche territoriali è **stimolare la crescita delle regioni deboli** affinché contribuiscano alla crescita generale del Paese. Per raggiungerlo sarà necessario intervenire contemporaneamente sul **contesto** (sicurezza, legalità, giustizia), sulla **formazione** (ricerca e innovazione) e sui **servizi collettivi** (trasporti, comunicazione), con gli opportuni strumenti:

- fondi europei per il Mezzogiorno, che non possono essere usati come sostituti della spesa ordinaria dello Stato
- incentivi alle imprese
- investimenti pubblici
- regole di funzionamento dei mercati

<sup>19</sup> *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Viesti, Laterza, 2009.





È essenziale, per perseguire questa strada, la collaborazione fra livelli ordinari di governo, centrali e locali, che possono avere come punto di riferimento il DPS, per agevolare il **coordinamento tra politiche ordinarie e politiche di sviluppo** e per individuare grandi obiettivi a livello centrale e declinarli in base alle esigenze e strutture presenti negli specifici territori. Mediante l'uso di indicatori quantificabili, meccanismi di monitoraggio e verifica trasparenti e valutazione dei risultati, la logica d'azione dovrebbe:

- puntare a **favorire direttamente l'accumulazione di capitale produttivo** per favorire di conseguenza lo sviluppo economico e civile, culturale e sociale; la Nuova Programmazione inaugurata da Ciampi si allinea, infatti, alle indicazioni di organismi internazionali come la Banca Mondiale, l'OCSE e l'Unione Europea;
- puntare sulla **progettazione integrata degli investimenti pubblici**, per evitare l'eccesso di frammentazione degli interventi (al Centro-Nord i governi sono stati più capaci nel concentrare le risorse su pochi e cospicui interventi) e concentrare l'attenzione sulle **infrastrutture materiali ma anche immateriali** (istruzione e formazione);
- evitare la frammentazione dei programmi e degli interventi;
- ottimizzare la progettazione e i tempi di realizzazione dei progetti;
- non rischiare il disimpegno automatico;
- far seguire alla rimodulazione dei fondi del QSN 2007-2013, prevista del piano triennale del Governo, una cabina di regia nazionale (DPS) che si concentri su pochi grandi obiettivi (infrastrutture di trasporto, energia, ricerca)

Principale ostacolo alla crescita economica e civile del Sud è, secondo il presidente di Confindustria Sicilia, una 'coalizione della rendita'. L'economista Luigi Spaventa, dalla pagine di Repubblica, parte da questa definizione per sottolineare quanto sia inopportuno continuare a porsi il problema dell'economia del Mezzogiorno in termini quantitativi, ovvero di aiuti erogati. Anche la vicepresidente di Confindustria del Mezzogiorno evidenzia, in un'intervista al Sole 24Ore, l'esigenza di cambiare approccio nelle politiche per il Sud: **chiudere la stagione dell'assistenzialismo** e degli 'incentivi a pioggia', fare tesoro dei limiti emersi dal periodo di programmazione 2000-2006.

Il riequilibrio territoriale, che da decenni l'Italia insegue, con maggiore o minore volontà politica, può essere perseguito insistendo sulla strada delle politiche regionali comunitarie, raccogliendo i frutti dell'esperienza dell'ultimo decennio, ovvero rendendo più efficiente la gestione delle risorse, l'impostazione dei programmi, la realizzazione dei progetti tramite una sempre più efficace sinergia tra livelli di governo e collaborazione tra Enti locali per promuovere le buone pratiche. Con le risorse a disposizione, dunque, **puntare sulla qualità** del loro impiego, tenendo ben chiaro che 'un'elevata dotazione quantitativa e qualitativa di ben e servizi collettivi è un elemento fondamentale per lo sviluppo economico e civile'<sup>20</sup>.

Le politiche di sviluppo territoriale, ad oggi, non risultano sbagliate nella loro impostazione, ma necessitano di una **razionalizzazione**, sulla scorta dell'esperienza di quest'ultimo decennio: **politiche giuste**, ma tempi di attuazione eccessivi.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, Viesti, Laterza, 2009.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## DIECI PUNTI PER IL MEZZOGIORNO.

### Premessa

Il problema del Mezzogiorno non si risolve nel breve periodo, né servono politiche «tampone».

Le analisi sul mancato sviluppo del Sud e il senso comune ci dicono che gli aiuti erogati, specialmente dagli anni Settanta in poi, non soltanto hanno fallito, ma spesso addirittura sono risultati dannosi, finendo con il favorire la criminalità organizzata nonché, fra i cittadini onesti, la disillusione e la ricerca di posizioni di rendita. Un risultato tanto più desolante, in quanto molte delle soluzioni che consentirebbero un miglioramento delle condizioni del Mezzogiorno sono ormai note alle classi dirigenti, esiste attorno a loro un vasto consenso, eppure vengono generalmente ignorate: l'attuale maggioranza oscilla fra la linea delle rivendicazioni meridionaliste, rivendicazioni «a prescindere» che tanto danno hanno prodotto non solo all'erario nazionale ma allo stesso Sud Italia (e alla sua immagine), e una risposta «nordista» che vorrebbe abbandonare il Sud al proprio destino.

L'Italia dei Valori ritiene che gli aiuti per il Mezzogiorno non debbano più prescindere dall'uso che ne viene fatto, ovvero dai problemi enormi della criminalità organizzata e del clientelismo: chi fa finta di ignorarli è un incapace o un imbroglione che, consapevolmente o meno, fa il gioco delle organizzazioni criminali. Al tempo stesso, pensiamo che il Mezzogiorno non possa essere abbandonato a se stesso e che la politica, se bene impostata e coordinata come un grande Paese deve essere capace di fare, possa e debba avere ancora un ruolo importante per cambiare lo stato di cose esistenti.

Per poter funzionare – come evidenziato dai più importanti studi<sup>21</sup> – gli interventi dall'alto devono concentrarsi nella realizzazione delle infrastrutture strategiche e nelle politiche, prevalentemente «di cornice», che favoriscono l'irrobustimento del capitale umano e sociale. Le forme di incentivazione alle imprese devono limitarsi alle agevolazioni fiscali, che sono proporzionali ai risultati ottenuti e rendono più conveniente uscire dall'illegalità. L'impostazione degli interventi che ha caratterizzato la programmazione negoziata, tuttora vigente, e che punta a promuovere il capitale sociale per via indiretta attraverso le agevolazioni alle imprese, si è rivelata velleitaria e perfino controproducente: gli incentivi alle imprese devono tornare ad essere automatici e non più legati a complicati processi di negoziazione locale, mentre gli interventi per il capitale sociale e soprattutto per la legalità devono assurgere a obiettivo – e prioritario – delle politiche di sviluppo.

In linea con questa nuova impostazione, l'Italia dei Valori propone un piano straordinario articolato in 10 punti e in 4 linee di intervento:

Linea 1. **Meritocrazia e trasparenza.**

Linea 2. **Legalità.**

Linea 3. **Infrastrutture economiche e sociali.**

Linea 4. **Incentivi alle imprese.**

### **LINEA I. Promuovere meritocrazia e trasparenza.**

*Si tratta di misure «di cornice» indispensabili per garantire il successo degli aiuti al Sud Italia, ma andrebbero estese anche al resto del Paese: hanno lo scopo di promuovere un ambiente economico-*

---

<sup>21</sup> Si veda per tutti *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Emanuele Felice, il Mulino, Bologna, 2007.



*sociale sano e orientato all'efficienza. Al fine di favorirne la riuscita, andranno valorizzate fra l'opinione pubblica, ad esempio attraverso gli organi di stampa e la mobilitazione politica e sociale. Sono praticamente a costo zero: poche le risorse da destinare ai nuovi enti, ma potranno essere dirottate da organismi già esistenti.*

## **1) L'Authority per la Pubblica Amministrazione nel Sud**

L'introduzione e la tutela della meritocrazia sono una preconditione fondamentale per la rinascita del Sud. Proponiamo la creazione di un'Authority indipendente che valuti l'operato delle pubbliche amministrazioni nel Mezzogiorno, attraverso il principio della *public review*, già diffuso nei Paesi del Nord Europa: gli utenti, cioè i cittadini, potranno esprimere valutazioni esterne sui servizi e le attività della pubblica amministrazione, giudizi che andranno a integrare le valutazioni interne. A tale scopo dovrà essere garantita al pubblico, attraverso l'accesso gratuito via *web*, la più ampia disponibilità di dati sull'attività delle pubbliche amministrazioni, a cominciare dai bilanci.

L'Authority sarà garante della corretta informazione dei cittadini, e potrà applicare sanzioni straordinarie alle pubbliche amministrazioni inadempienti.

## **2) Merito e trasparenza nei concorsi**

Tutti gli appalti e i posti di lavoro delle amministrazioni pubbliche dovranno essere assegnati attraverso concorsi pubblici, incentrati su procedure di valutazione oggettive (anonimato, ranking di valutazione, ecc.). Tutte le gare di appalto e i concorsi pubblici, ogni loro fase a cominciare dalle procedure di valutazione e dai risultati, dovranno essere accessibili e consultabili sul *web*.

Le gare d'appalto potranno essere assegnate solo alle imprese che abbiano ottenuto la certificazione di «Impresa Sana» (vedi punto 5).

## **3) Trasparenza della politica**

Proponiamo la creazione di un'Anagrafe pubblica degli eletti, un portale telematico in cui raccogliere e rendere accessibili le informazioni di pubblico interesse sugli eletti nelle amministrazioni comunali, provinciali e regionali e sugli amministratori degli enti locali: la loro attività legislativa, la presenza e permanenza alle sedute, le proposte presentate, le posizioni di voto su ogni singolo provvedimento, i comunicati; ma anche la dichiarazione dei redditi e degli interessi finanziari, i rimborsi spese, l'assunzione di eventuali altri incarichi, i redditi extra (compresi eventuali finanziamenti ricevuti, doni e benefici), il rendiconto completo delle spese, fra cui le consulenze accordate e l'attività di eventuali collaboratori, i relativi rimborsi.

Per realizzare e dare adeguata valorizzazione ai punti 1), 2) e 3), proponiamo la creazione di *Trasparenza Sud*, un portale telematico gestito dall'Authority per la pubblica amministrazione, che raccolga sia le informazioni sull'attività delle pubbliche amministrazioni del punto 1), sia quelle sui concorsi e le gare d'appalto del punto 2), sia i dati dell'anagrafe degli eletti del punto 3); nonché (v.) le informazioni sulla certificazione di «Impresa Sana» del punto 5). Nel portale, tutti i dati dovranno essere in formato standard e aperto, in modo da consentire ad ogni cittadino controlli ed eventuali elaborazioni incrociate.

## **LINEA II. Promuovere la legalità.**

*Sono le misure contro la criminalità organizzata, che non solo soffoca le possibilità di successo di qualunque politica regionale, ma vanifica i nuovi investimenti o li rende addirittura nocivi, nella misura in*



*cui vanno a profitto delle organizzazioni criminali. Come per i tre punti precedenti, la loro valorizzazione fra l'opinione pubblica, tale da far comprendere che il clima è cambiato, ne favorisce il successo.*

#### **4) Lotta alla mafia**

Rafforzamento delle misure antimafia, ma anche antievasione, antiusura e antiracket. A tal fine, proponiamo di:

- 1) potenziare l'attività investigativa dei pm e delle forze dell'ordine, il contrario di quanto fatto fino ad ora dal governo Berlusconi: naturalmente questa misura dovrà essere accompagnata dal ritiro delle leggi sulla riforma della giustizia che limitano e frustrano l'attività dei pubblici ministeri;
- 2) rivalutare e ripotenziare l'utilizzo dei pentiti, da sempre lo strumento più efficace per sconfiggere le organizzazioni criminali; di nuovo, all'opposto di quanto auspicato dal governo Berlusconi;
- 3) nel Sud Italia, destinare l'intero ammontare dei fondi recuperati dalla lotta contro la mafia, l'usura e l'evasione fiscale, al potenziamento di organici e strutture della magistratura e delle forze dell'ordine, anche attraverso premi di produzione e/o misure di impatto mediatico (queste sono state sperimentate anche dal governo Berlusconi, ma hanno finito per avere l'effetto contrario perché non adeguatamente supportate: si veda il recente caso delle auto di lusso).
- 4) per favorire la lotta all'usura, rafforzare il monitoraggio sull'attività delle banche e la competizione nei mercati finanziari: gli istituti di credito dovranno dotarsi di ranking oggettivi per la valutazione dei clienti, giustificare la mancata concessione dei prestiti, garantire una corretta informazione sulle loro operazioni indicando sempre e con chiarezza i costi complessivi.

#### **5) Certificazione di «Impresa Sana»**

Proponiamo l'istituzione della certificazione di «Impresa Sana», da affidare ad un'Autorità o un organismo indipendente (ad esempio un ramo dell'Antitrust), sul modello della certificazione di qualità. L'Impresa Sana è quell'impresa che comprova di essere in regola con le norme sul lavoro e sul rispetto dell'ambiente, che dimostra di non avvalersi di capitale mafioso o comunque di dubbia provenienza, che sia in regola con gli adempimenti fiscali.

Per la certificazione, l'Autorità indipendente richiederà il nulla osta ai principali enti con cui l'impresa ha avuto relazioni e a cui ha inviato informazioni: non solo le prefetture (come già avviene per la certificazione antimafia), ma anche i tribunali, gli ispettorati del lavoro, le agenzie per l'ambiente, gli istituti finanziari, le associazioni di categoria cui l'impresa è iscritta. Le informazioni dovranno essere disponibili sul web e singoli cittadini potranno eventualmente apportare altri elementi a conoscenza dell'Autorità.

Una volta che la certificazione sarà a pieno regime, solo le Imprese Sane potranno partecipare ai concorsi e alle gare d'appalto delle pubbliche amministrazioni (si veda il punto 2) e ricevere le agevolazioni fiscali dei punti 9) e 10).

#### **LINEA III. Migliorare le infrastrutture economiche e sociali, superando i localismi.**

*Questa linea di intervento si potrà realizzare solo con il contributo del Governo, in particolare attraverso il ruolo di cabina di regia e di coordinamento strategico del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS).*

*Non si renderà necessario reperire nuovi fondi: basterà il pieno utilizzo dei fondi strutturali europei e di quelli della programmazione negoziata, nell'ultimo anno letteralmente saccheggiate dal governo*



Berlusconi,<sup>22</sup> e più in generale la razionalizzazione delle politiche oggi in campo: il problema del Sud è da tempo un problema di mancata efficienza della spesa, più che di insufficienza dei fondi.<sup>23</sup>

## 6) Ottenere e spendere i fondi europei.

Le amministrazioni locali del Sud, soprattutto le regioni, si sono spesso dimostrate inefficienti nell'allocazione delle risorse e nella progettazione degli interventi, rivelandosi fonte di clientelismo e di moltiplicazione della spesa. Non è un caso che, da quando a partire dagli anni Settanta le regioni hanno iniziato a contare in misura crescente nelle politiche per il Sud Italia, queste sono diventate sempre meno efficaci. Sintomatico di questo fallimento è lo sperpero che viene fatto dei fondi strutturali europei, molti dei quali non vengono erogati a causa dell'inadempienza delle amministrazioni regionali, un caso che non ha paragoni nel resto d'Europa.

Per questi motivi, proponiamo che il Governo si affianchi alle regioni nella progettazione degli interventi da sottoporre all'approvazione europea e nell'adempimento dei relativi obblighi e scadenziari. Più in particolare, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) dovrà tornare ad avere quel ruolo di cabina di regia cui era stato originariamente proposto, con funzioni di impulso e di coordinamento strategico nella definizione delle priorità e dei progetti.

Una parte dei fondi dovrà andare al finanziamento dell'imprenditoria privata sotto forma di agevolazioni fiscali, secondo quanto verrà esposto nei punti 9) e 10) e in base a meccanismi automatici perché legati agli utili denunciati (lo Stato dovrà solo decidere la quota da destinare e/o l'ammontare delle agevolazioni). La parte rimanente dovrà essere suddivisa fra la realizzazione delle infrastrutture strategiche e gli interventi a favore di istruzione e capitale umano, come dai punti seguenti.

## 7) Realizzare le infrastrutture economiche strategiche.

Vi sono due tipologie di infrastrutture economiche nelle quali il Sud Italia è oggi drammaticamente indietro, la cui carenza pesa negativamente sul suo sviluppo: le infrastrutture di trasporto (reti ferroviarie, strade, reti urbane, internodi portuali), e le infrastrutture telematiche alla base dell'economia della conoscenza. Lo Stato dovrà impegnarsi nella progettazione, realizzazione e ampliamento di entrambe queste reti strategiche, con l'ambizione di adeguare in pochi anni il Sud Italia ai livelli del resto del Paese: obiettivo che se bene impostato non è certo fuori portata di un grande Paese quale l'Italia è (ancora).

Per una buona riuscita, occorrerà:

- ridimensionare le richieste delle amministrazioni locali e gli innumerevoli localismi, guardando piuttosto all'interesse generale; da cui l'utilità di affidare la progettazione ad un'Agenzia nazionale, in maniera analoga a quanto fatto, con successo, dalla Cassa per il Mezzogiorno nei primi anni del suo intervento;

<sup>22</sup> Dal 2000 al 2006, il loro ammontare totale è stato di 44,5 miliardi di euro, di cui 38,4 miliardi di fondi europei: *Divari regionali e intervento pubblico*, E. Felice, cit., p. 95; *Ripensare la politica per il Mezzogiorno*, M. Franzini e A. Giunta, in *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 61, 2009, pp. 189-222 (p. 201). Nel 2008 e 2009, i fondi destinati al Mezzogiorno gli sono invece stati sottratti dal governo Berlusconi, e usati per altre finalità: a giugno 2008, 1,3 miliardi per abolire l'Ici anche ai redditi medio-alti e altissimi (da fondi destinati alle infrastrutture del Sud, fra cui le metropolitane di Palermo e Catania); nel marzo 2009, 18 miliardi di fondi europei da destinare per l'85% al Mezzogiorno (Fondo aree sottoutilizzate) sono stati così dirottati, per la gran parte al Centro-Nord: 9 miliardi per le aziende colpite dalla crisi (Fondo per l'economia reale), 4 miliardi per gli ammortizzatori sociali, 5 alle infrastrutture di tutta Italia; dei 9 miliardi destinati alle aziende in crisi, 4 sono poi andati all'emergenza in Abruzzo.

<sup>23</sup> Si veda la tabella alla fine del documento.



- monitorare tutte le fasi di realizzazione delle opere, soprattutto per evitare che i subappalti finiscano a imprese legate alla malavita organizzata, come di norma è accaduto in passato; a tale scopo, si veda quanto detto nei punti 1-5, in particolare sulla Certificazione di «Impresa Sana». Per le infrastrutture viarie, occorrerà dare priorità al completamento della Salerno- Reggio Calabria, all'alta velocità Napoli-Bari, alla dorsale ionica.

## **8) Le infrastrutture sociali: una migliore istruzione.**

Si tratta di un obiettivo che può garantire il miglioramento del Mezzogiorno anche nel lungo periodo. Nonostante nei centocinquanta anni dall'Unità ad oggi il Mezzogiorno abbia fatto enormi progressi in questo campo, il divario con il Centro-Nord è ancora presente, soprattutto in termini dei risultati di apprendimento (più che di titoli formali), come i dati PISA dimostrano.<sup>24</sup> In aggiunta, è ripreso negli ultimi anni in maniera preoccupante l'esodo di studenti dal Sud al Nord, come anche verso l'estero.

I finanziamenti dovranno essere indirizzati in parte all'innalzamento dell'istruzione primaria e secondaria, con interventi aggiuntivi per il miglioramento delle strutture e per la stabilizzazione, valorizzazione e incentivazione del corpo docente.

Nell'istruzione universitaria, occorrerà progettare e realizzare tre poli di eccellenza nelle tre principali città del Sud (Napoli, Palermo e Bari) in grado di rappresentare un'alternativa all'emigrazione dei cervelli. Dovranno concentrarsi nelle discipline scientifiche, dove il divario con il Centro-Nord è più drammatico,<sup>25</sup> ma dove pure il Sud ha dimostrato di saper coltivare aree di eccellenza, si veda il caso dell'Università della Calabria.

## **LINEA IV. Riformare gli incentivi alle imprese: fare del Sud una no-tax area per i settori dello sviluppo.**

*Proponiamo una profonda riorganizzazione dei fondi attualmente destinati all'imprenditoria nel Mezzogiorno (dalle politiche europee e dalla programmazione negoziata), senza aggiunta di oneri per lo Stato: l'attuale strumentazione di intervento, laboriosa e inadeguata, dovrà essere completamente smantellata; i nuovi incentivi saranno automatici e andranno erogati solo alle imprese che abbiano ottenuto la Certificazione di «Impresa Sana» (v. punto 5).*

*Aggiungiamo che le gabbie salariali rappresentano un falso problema, sia per una pubblica amministrazione reimpostata in base alla linea di intervento 1, sia per le imprese private. Per quel che concerne la produttività e il costo del lavoro, l'approccio corretto è invece puntare sulla contrattazione decentrata (cosiddetta di secondo livello), fatti salvi minimo salariale e garanzie e standard comuni sanciti nel contratto nazionale.*

## **9) Basta fondi a scatola chiusa agli amici degli amici, sì alle agevolazioni fiscali sugli utili denunciati.**

Occorre passare dai contributi a fondo perduto e dai prestiti agevolati, che se pure in misura minore continuano ad essere erogati dai tempi della Cassa per il Mezzogiorno, alle agevolazioni fiscali, che devono diventare l'unico canale di finanziamento all'imprenditoria privata. Rispetto agli altri strumenti, le agevolazioni fiscali hanno infatti il duplice vantaggio di essere vincolate ai risultati (sono erogate *ex-post* a risultati ottenuti, non *ex-ante*) e di spingere le imprese ad uscire dall'illegalità.

Proponiamo che la metà dei fondi attualmente erogati in forma di contributi a fondo perduto e prestiti agevolati sia trasformata in agevolazioni fiscali (sulla base di previsioni di entrata), che dovranno essere

<sup>24</sup> Il progetto nazionale Ocse-Pisa, Emma Nardi (a cura di), scaricabile dal sito web [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org).

<sup>25</sup> Si veda la tabella alla fine del documento.



concesse a tutte le imprese che operano al Sud e che abbiano ottenuto la Certificazione di «Impresa sana», in proporzione progressiva agli utili denunciati (ovvero: all'aumentare degli utili aumenta la quota di agevolazioni cui si ha diritto, come avviene con la tassazione) e al numero di lavoratori. La seconda metà dovrà essere trasformata in agevolazioni fiscali selettive – da aggiungersi a quelle generiche uguali per tutte – e che puntano a favorire alcuni settori ritenuti strategici per l'economia del Mezzogiorno (v. il punto seguente).

## **10) Favorire i settori dello sviluppo: energia, ambiente, conoscenza.**

Oltre alle agevolazioni fiscali rivolte a tutte le imprese del Sud che abbiano ottenuto la Certificazione di «Impresa Sana», dovranno essere previste agevolazioni aggiuntive per le stesse Imprese Sane attive in settori strategici, nuovamente da erogare in proporzione progressiva agli utili realizzati e al numero di lavoratori.

I settori strategici sono definiti sia in base al loro potenziale intrinseco di sviluppo, sia per la loro importanza ai fini della crescita degli altri settori. Appartengono a tre grandi categorie.

### **1) Il risparmio energetico e le energie rinnovabili.**

Il Sud Italia ha grandi potenzialità in questo settore, si pensi all'importanza che potrebbe avere l'energia solare, ma lo scarto rispetto a quanto è stato fatto finora appare drammatico, come pure lo sperpero di energia che si registra nelle attività quotidiane e nella vita economica rispetto alle possibilità tecnologiche di cui oggi si dispone. Più in generale, nelle reti energetiche il Sud è molto indietro rispetto al resto d'Italia:<sup>26</sup> occorre colmare il divario, investendo direttamente nelle tecnologie più avanzate.

### **2) Turismo e riqualificazione ambientale e urbana.**

Uno degli aspetti più macroscopici del sottosviluppo meridionale è dato dalle condizioni di dissesto del territorio e dei centri urbani. La vicenda dei rifiuti campani (anche di quelli tossici, che non si vedono) è esemplare nella sua negatività, ma il dissesto del territorio non riguarda solo i rifiuti, né solo la Campania: investe ad esempio la gestione e l'utilizzo dei terreni agricoli, la promozione e tutela del paesaggio e del patrimonio boschivo, la valorizzazione della bellezza delle coste. Non può nemmeno essere ignorato il fatto che le condizioni dei centri storici delle più belle città del Sud sono quasi sempre tali da oscurarne il fascino e ridurne di molto il potenziale turistico. Un settore, il turismo, in cui il Mezzogiorno è molto indietro rispetto al Centro-Nord, più che nel reddito,<sup>27</sup> mentre altre città del Sud Europa, ad esempio Siviglia, hanno saputo inaugurare, a partire dalla riqualificazione del centro storico, una stagione di vero e proprio rinascimento turistico.

### **3) L'economia della conoscenza.**

Nelle economie avanzate dei servizi, come quelle in cui viviamo, il settore della conoscenza è ormai considerato da molti come la vera chiave per lo sviluppo: comprende i servizi e le attività industriali legati alla cultura e più in generale alla circolazione delle informazioni, dalle università al cinema, all'organizzazione di fiere e concerti, all'editoria, ad internet ed alla new economy. Il divario del Sud rispetto al resto d'Italia è molto alto – maggiore che nel reddito, come per il turismo – sebbene anche da questo punto di vista il Mezzogiorno abbia innumerevoli potenzialità, come la sua storia e alcuni casi virtuosi dimostrano.

<sup>26</sup> Si veda la tabella alla fine del documento.

<sup>27</sup> Si veda la tabella alla fine del documento.



## DATI SINTETICI SUL DIVARI NORD-SUD (2007, SUD COME PERCENTUALE DEL CENTRO-NORD)

Grandezza	Percentuale del Sud rispetto al Centro-Nord
<b>Grandezze macroeconomiche</b>	
Pil pro-capite	60,3
Investimenti fissi lordi pro-capite	61,2
Consumi delle famiglie pro-capite	71,3
<b>Spesa in conto capitale della pubblica amministrazione</b>	
Spesa base della pubblica amministrazione	62,1
Spesa aggiuntiva della pubblica amministrazione	442,4
Spesa complessiva pro-capite della pubblica amministrazione	102,4
<b>Internazionalizzazione dell'economia</b>	
Propensione ad esportare (export in % del Pil)	39,9
<b>Mercato del lavoro</b>	
Lavoro sommerso o irregolare	230,0
Tasso di terziarizzazione	73,2
Tasso di disoccupazione	293,9
Tasso di occupazione	71,6
<b>Infrastrutture e logistica</b>	
Rete autostradale (km per 1000 kmq)	67,7
Rete ferroviaria elettrificata (km per 1000 kmq)	59,4
Centri intermodali, indice sintetico	0,7
Aeroporti, indice sintetico	68,4
Totale nodi di scambio, indice sintetico	16,6
Totale reti e nodi, indice sintetico	45,2
<b>Commercio e reti energetiche</b>	
Ipermercati, per 1 milione di abitanti	30,2
Rete di gas, Km per 100 kmq	32,3
Utenti serviti dal gas, per 100 abitanti	42,2
Rete di elettricit�, km per 1000 abitanti	62,7
<b>Turismo</b>	
Posti letto alberghi, per 1000 abitanti	59,7
Addetti agenzie di viaggio, per 10000 abitanti	50,0
Presenze turistiche, per 1000 abitanti	37,6
<b>Sanit�, universit�, culture, banche</b>	
Studenti iscritti universit� per docente	140,0
Laureati in discipline scientifiche per 100 abitanti	51,3
Sale cinematografiche per 100.000 abitanti	51,3
Sportelli bancari e bancoposta, per 100 abitanti	48,7
<b>Ambiente</b>	
Discariche per rifiuti speciali, per 10.000 kmq	29,3
Trattamento rifiuti urbani, per 1 mln abitanti	32,9
Depurazione acque reflue urbane, per 100.000 abitanti	50,0
Raccolta differenziata rifiuti, per 100 t rifiuti	24,5

Fonte: *Per il Mezzogiorno e per l'Italia*, Nino Novacco (a cura di), Bologna, Svimez - il Mulino, 2007, pp. 239-253.





## 10. EQUILIBRIO INFRASTRUTTURALE

Il DPEF 2008-2011 del governo Prodi sottolineava il permanere, in Italia, di 'deficit localizzati nelle infrastrutture materiali con conseguenti strozzature e minore qualità nei livelli di alcuni servizi, che penalizzano l'attività economica in tutto il Paese e inibiscono la crescita'. Le esigenze di investimento interessavano diversi ambiti: economia, ambiente, energia, ricerca, e coinvolgevano diversi livelli di governo, tenuti a rispettare il vincolo della **sostenibilità finanziaria dei propri bilanci**. Il Governo individuava come condizione indispensabile per la *policy* infrastrutturale 'il coordinamento tra livelli di governo' e si impegnava a proseguire nella vigilanza in 'tutti gli ambiti di propria responsabilità diretta'. L'obiettivo era quello di 'rendere più efficace la programmazione delle risorse in conto capitale, efficacia che potrà essere accresciuta se coniugata a un opportuno coinvolgimento del co-finanziamento privato e a un eventuale adeguamento delle tariffe'.

Le esigenze primarie individuate erano dunque:

- la realizzazione di opere già approvate, da attivare o in corso, risolvendo le criticità finanziarie e attuative riscontrate in sede di monitoraggio
- l'aggiornamento del quadro delle priorità di sviluppo infrastrutturale del Paese, attraverso il confronto con Regioni ed Enti locali, prima di assumere ulteriori impegni finanziari.

E così venivano definite 'opere irrinunciabili per ciascuna Regione italiana, dettagliate nel Piano generale 'Infrastrutture Prioritari'.

Col DPEF 2009-2013, e con la successiva Nota di aggiornamento del settembre 2008, il Governo Berlusconi ha invece ridotto con decisione la spesa in conto capitale, restringendo il margine d'azione in materia di interventi infrastrutturali: la spesa è stata ridimensionata, passando dal 4,1% del 2007 al 3,8% del 2008, e le previsioni per gli anni successivi ne mostrano l'ulteriore contrazione - dagli oltre 62 miliardi di euro nel 2008, il 3,9% del Pil, ai quasi 45 miliardi nel 2011, pari al 2,6%.

Durante l'estate, inoltre, si sono susseguite continue dichiarazioni d'intenti da parte del Presidente del Consiglio, che danno l'idea di un grande fermento e nascondono un sostanziale immobilismo, unito all'assenza di progettualità. Questo può essere sì imputato alla crisi economica, ma non può la congiuntura negativa essere innalzata a giustificazione della mancanza di obiettivi e strategie o della frammentazione e inefficacia degli interventi.

Un esempio notevole, oltre alla costante diatriba sul **Ponte sullo Stretto di Messina**, è stato l'annuncio del cosiddetto **Piano casa**: pubblicizzato dall'esecutivo come intervento per il sostegno all'economia e per il rilancio del settore edilizio, da programmare e realizzare di concerto con le Regioni nell'arco di un mese, e ancora da attuare (molte Regioni ad oggi non hanno prodotto la propria proposta di legge).

### RISCHI

Il percorso di realizzazione di opere pubbliche, e tra queste le Grandi Opere, e di interventi infrastrutturali in genere, ha spesso rivelato, in Italia, l'incapacità di completare il progetto così com'era stato impostato. Intervengono *in fieri* continui aggiustamenti, integrazioni economiche, proroghe temporali, riallocazioni di risorse. Da ciò sorgono due opzioni: o in Italia non si è in grado di progettare seguendo una valutazione realistica di tempi e costi, oppure si annida da qualche parte la **mancanza di volontà politica** nel rendere efficiente l'intervento. I tempi di completamento dei progetti sono troppo lunghi e largamente superiori a quelli di altri Paesi europei, così come i costi; l'attribuzione delle



competenze tra livelli di governo è spesso equivoca; i cambiamenti di progetto sono continui ed è scarso il ricorso al *project financing*, a causa di difetti normativi.

Questo governo, inoltre, sembra fondare la propria azione politica esclusivamente su **interventi straordinari**: l'emergenza rifiuti in Campania porta in primo piano la necessità di intervenire sulla loro gestione, la crisi nel settore edilizio porta all'iniziativa del Piano casa, il traffico estivo fa sorgere l'urgenza di completare i lavori di adeguamento della Salerno-Reggio Calabria e di altri nodi stradali, episodi di 'malasanità' in Sicilia suggeriscono rinnovamenti radicali nella gestione delle strutture ospedaliere del Mezzogiorno.

Com'è noto, però, in materia di smaltimento rifiuti non è stato adottato nessun provvedimento concreto. Sul Piano casa l'iniziale rapidità si è trasformata in una trattativa Stato-Regioni ben più ampia e prolungata. I lavori sulle autostrade andranno ben oltre il periodo estivo, e non c'è la certezza del loro completamento.

Un rischio insito nelle previsioni dell'ultimo DPEF, inoltre, è senz'altro quello di **avviare nuove opere** senza adeguata copertura finanziaria, anziché pensare in primo luogo a concludere gli interventi già avviati. È sufficiente riflettere sul numero delle infrastrutture strategiche prioritarie, partito da 21 progetti per superare, ad oggi, i 200.

## LE INFRASTRUTTURE SECONDO L'ISTAT

Le infrastrutture in Italia, secondo la classificazione Istat, sono suddivise in tre grandi aree di interesse: infrastrutture economiche, infrastrutture sociali e strutture del territorio.

In ambito economico si distinguono la **rete dei trasporti** e il settore dell'**energia**.

Più numerose invece sono le infrastrutture sociali:

- **sanitarie**
- **dell'istruzione**
- **della cultura**
- **dell'innovazione, ricerca e sviluppo**
- **ambientali**
- **della giustizia**

Infine, tra le strutture del territorio, vengono individuate quelle del **commercio**, della **ricettività turistica** e dell'**intermediazione monetaria**.

È fuorviante, quindi, pensare alle infrastrutture come alla realizzazione esclusiva di Grandi Opere.

Di grande importanza, per il riequilibrio del territorio nazionale, sono anche, ad esempio, la diffusione più o meno capillare di **sportelli bancomat**, così come la presenza o assenza di **biblioteche pubbliche**, o ancora la quantità di **posti letto** disponibili per abitante nelle aziende ospedaliere o la vicinanza di **stazioni ferroviarie** o **supermercati**. Tanti piccoli interventi che incidono fortemente sulla qualità e sul costo della vita di un territorio.

*L'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture* pubblicato dall'Istat nel 2008 - che basa la classificazione su un set di indicatori di dotazione e funzionalità - mostra, appunto, una distribuzione 'squilibrata' della dotazione di servizi in molti di questi ambiti, mettendo in evidenza la necessità di alcuni interventi. E mostra, dati alla mano, le ragioni delle differenze economiche tra aree del Paese: il costo della vita nella città di Trento è più alto che a Cosenza per la qualità e quantità di servizi disponibili per il cittadino.



## INDICAZIONI

In primo luogo si presenta indispensabile, in Italia, puntare **all'omogeneizzazione delle infrastrutture sociali** e delle strutture del territorio, per rendere il più possibile equilibrata la dotazione di servizi per tutti gli abitanti. Un accesso allo stesso livello di servizi per un residente a Milano o a Foggia è di fondamentale importanza per la **coesione del Paese**, ma anche e soprattutto per **l'individuazione dei 'livelli essenziali delle prestazioni'** che sono alla base della costruzione dei 'costi standard' al centro della riforma federalista.

In tema di opere pubbliche, si rende necessaria una regia politica che definisca obiettivi e strategie:

- individuando **priorità di realizzazione**
- **portando a termine** gli interventi già in corso d'opera
- garantendo la **copertura finanziaria**
- garantendo la **trasparenza** nella gestione delle risorse e degli investimenti pubblici
- **mettendo in sicurezza** il territorio italiano, a partire dalle opere di ricostruzione post-terremoto in Abruzzo
- puntando sulle infrastrutture quali il **ciclo idrico integrato**, le **energie rinnovabili** e la **gestione dei rifiuti**, meno 'popolari' ma di grande importanza nel medio e lungo periodo per riportare l'Italia al passo con i Paesi più sviluppati e generare un indotto che crei nuova occupazione

Le Grandi Opere, infine, dovrebbero essere soggette ad una programmazione più ragionata e rigorosa, e non usate come strumenti per la gestione del consenso, decisa da una cabina di regia con obiettivi chiari e definiti, che si occupi di:

- definire **quali opere attuare**, individuando priorità di lungo periodo e sostenendone la continuità
- gestirne l'aspetto finanziario con criteri di **trasparenza ed efficienza**, per arginare la dispersione dei finanziamenti
- assicurare la **trasparenza negli appalti**
- **valutare** l'impatto sul territorio e sul sociale
- evitare il rischio di **concentrazione dei fornitori**
- garantire una **valutazione indipendente ex ante** e il monitoraggio *in itinere*

Sulla scorta delle Considerazioni finali sulla Relazione per il 2008 del Governatore della Banca d'Italia, è necessario considerare le infrastrutture materiali come un **fattore cruciale per la competitività**, e agire per **ridurre il divario nella dotazione infrastrutturale** tra le regioni italiane e tra l'Italia e gli altri Paesi dell'Unione Europea, che negli ultimi 20 anni è più che triplicato.



## 11. PROTEZIONE AMBIENTALE MA SENZA FRENARE LO SVILUPPO.

### I FATTI

L'anno in corso si chiuderà all'insegna della Conferenza di Copenhagen nella quale i Governi di oltre 190 Paesi cercheranno di concordare una strategia globale e coordinata per vincere le sfide imposte da un riscaldamento globale che convergenti evidenze fattuali indicano come più intenso e accelerato di quanto ipotizzato nel Protocollo firmato a Kyoto nel 1997.

L'Unione Europea, che si era già impegnata a ridurre le emissioni di gas serra del 20% entro il 2020, si è detta pronta a portare l'obiettivo al 30% se gli altri Paesi industrializzati, *in primis* gli Stati Uniti, si assumeranno impegni vincolanti di severità comparabile.

In effetti, la presidenza Obama ha annunciato l'intenzione di ridurre le emissioni statunitensi ai livelli del 1990 entro il 2020, sebbene vari osservatori scientifici sostengano l'esigenza di tagli più ambiziosi. L'amministrazione democratica, nel frattempo, ha fatto approvare una proposta di legge (*American Clean Energy and Security Act*), che prevede una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> di oltre l'80% entro il 2050, riportandole sui livelli del 2005; l'obiettivo verrebbe raggiungere attraverso un meccanismo di *cap-and-trade*, analogo al sistema di *emission trading* sperimentato da alcuni anni in Europa.

Nel frattempo, il Governo Berlusconi si è distinto per:

1. alcuni interventi di facciata sul versante dell'emergenza ambientale, come la rimozione del centro storico di Napoli alcune tonnellate di rifiuti e la chiusura del ciclo con modalità convenzionali (inceneritore di Acerra);
2. un atteggiamento ondivago sulla detassazione degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili, con l'iniziale decisione, poi fortunatamente rientrata, di abolire la detrazione fiscale del 55%;
3. il rilancio di un programma nucleare velleitario, legato a tecnologie proprietari francesi, relativamente nuove in termini industriali ma non risolutive dal punto della soluzione dei problemi posti da questa fonte energetica (smaltimento delle scorie, fabbisogno idrico per raffreddamento, impatto sui siti); il piano appare comunque destinato, nella migliore delle ipotesi, a fornire non prima di un decennio apporti di entità alquanto contenuta copertura fabbisogno energetico nazionale;
4. un grave ritardo nella promozione delle energie rinnovabili, nel sostegno al risparmio energetico e negli incentivi alla ricerca e sviluppo nei settori energetici, ambientale e idrico. L'unica nota positiva riguarda la decisione di vietare la vendita degli elettrodomestici inferiori alla classe A dal gennaio 2010 e di lampadine a incandescenza e apparecchi elettronici con *lead stand-by* dal gennaio 2011, attuata con la Legge Finanziaria per il 2009.

In questo contesto, prosegue la tendenza espansiva delle emissioni di gas serra, cresciute del 7% circa tra il 1990 e il 2007 a fronte dell'impegno di contenerle del 6,5% rispetto al 1990 nel quinquennio 2008-12 assunto dall'Italia per contribuire all'obiettivo europeo sul Protocollo di Kyoto. Nonostante la recessione in atto, il più che probabile sfioramento del "tetto" nazionale alle emissioni comincerà a produrre conseguenze finanziarie negative per il sistema Paese, rendendo esigibile una penale di 1,3-1,5



miliardi di euro per il solo 2008, con il conseguente acquisto da parte del Tesoro di corrispondenti crediti all'emissione di tipo compensativo.

## LE PRIORITÀ

### Energie rinnovabili

- *Portare la quota del fabbisogno energetico coperto con energie rinnovabili al 25% entro il 2020*

### Risparmio energetico

- *Sfruttare pienamente il potenziale di risparmio energetico negli usi civili, valutabile in circa 280 GWh annui al 2020*

### Ciclo dei rifiuti

- *Chiudere in modo efficiente il ciclo dei rifiuti, ponendosi l'obiettivo di elevare dall'attuale 28% al 70% la quota dei Rifiuti Solidi Urbani (RSU) avviati alla raccolta differenziata entro il 2015, riducendo nello stesso tempo gli enormi divari territoriali fra Centro-Nord e Sud del Paese*

### Ciclo dell'acqua

- *Garantire alla totalità della popolazione italiana entro il 2015 la chiusura del ciclo dell'acqua con processi di depurazione dei reflui gestiti su base industriale, muovendo dall'attuale 75%*

## LE PROPOSTE

### 1. Azioni di sistema:

- a. Definizione e lancio di un Piano nazionale della ricerca e sviluppo in campo energetico-ambientale che integri e si raccordi con le iniziative promosse localmente dalle Regioni
- b. Ripartizione su base regionale degli obiettivi coerenti con il piano europeo "20-20-20" (cd. *burden sharing* regionale), responsabilizzando le amministrazioni locali per il loro conseguimento
- c. Valorizzazione della domanda pubblica, quale volano primario per la ripresa economica e il raggiungimento degli obiettivi ambientali
- d. Sviluppo su scala significativa delle *smart grids* nella distribuzione elettrica, per permettere una graduale evoluzione del sistema verso un modello di generazione distribuita
- e. Attività di formazione e riqualificazione professionale, attribuendo priorità ai settori maggiormente frammentati (edilizia residenziale, installatori, collaudatori) e al comparto pubblico (diffusione della figura dell'*energy manager* negli Enti Pubblici), anche al fine di radicare la cultura della sostenibilità nella collettività

2. **Riordino del sistema di tassazione indiretta**, volgendolo esplicitamente a obiettivi di protezione ambientale. Si tratta riformare l'intero sistema del prelievo sui beni e servizi per introdurre



esplicitamente finalità di protezione ambientale, assicurando l'invarianza di gettito ma prevedendo di destinarne una quota significativa alla detassazione del lavoro e ai sussidi alla ricerca, sviluppo e innovazione in materia ambientale.

3. **Riordino del sistema tariffario nel settore dei trasporti per conseguire finalità analoghe.** L'attuale sviluppo delle tecnologie di tracciamento della mobilità veicolare permette di ricorrere ai pedaggi di congestione sulla rete autostradale e alla tariffazione stradale su base individuale con contenuti costi di transazione.
4. **Rimodulazione delle risorse destinate a grandi opere infrastrutturali**, in particolare di quelle relative alla Legge Obiettivo e al Fondo per le Infrastrutture Strategiche, assegnandone una quota significativa, alla realizzazione di opere idriche, di depurazione fognaria e della filiera logistica per lo smaltimento differenziato e il riciclo dei rifiuti, in coerenza con le priorità settoriali sopra individuate.
5. **Individuazione di misure di programmazione e di sostegno tecnologico coerenti con l'estensione al 2020 del Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica**, presentato nel settembre 2007 dal Governo. Si tratta di affiancare alle iniziative previste per il settore residenziale industriale (illuminazione luoghi di lavoro, motorizzazioni efficienti, cogenerazione ad alto rendimento, riduzione dei consumi dei forni elettrici in siderurgia e risparmi di calore nei settori manifatturieri ad elevato assorbimento energetico), terziario (riscaldamento efficiente, condizionamento efficiente, illuminazione degli edifici, illuminazione pubblica), che andranno comunque realizzate, interventi di efficientamento delle reti elettriche, ferroviarie e di telecomunicazione e misure di riduzione del fabbisogno energetico espresso dalla mobilità privata (come più stringenti limiti di consumo per i nuovi autoveicoli e per il trasporto pesante, pneumatici a bassa resistenza di rotolamento, lubrificanti a bassa viscosità, tassazione in funzione del consumo, nonché misure di tipi infrastrutturale, come infomobilità e navigazione dinamica, controllo dinamico dei semafori, *car sharing* e *road pricing* nei maggiori centri urbani).



## 12. VIVERE NELLE CITTÀ: INTERVENTI PER MIGLIORARE L'AMBIENTE URBANO

L'ambiente urbano ricopre un ruolo di primissimo piano nello sviluppo economico e sociale di un Paese. La situazione delle città italiane appare però molto distante rispetto a quella delle principali città europee. L'importanza di una politica urbana efficace è innegabile: solo attraverso interventi strutturali è possibile migliorare la qualità della vita nelle città, ridurre l'impatto ambientale delle grandi metropoli, migliorare l'efficienza energetica e la mobilità favorendo gli spostamenti con mezzi meno inquinanti.

*Confronto con il contesto europeo: convergenza o divergenza?*

Un recente studio della società Aleteia per il Comune di Roma ha analizzato la situazione di cinque grandi metropoli europee relativamente alle politiche da queste messe in atto. Sinteticamente:

- Barcellona ha puntato molto sull'utilizzo di piste ciclabili, aumentando le infrastrutture già presenti e potenziando il servizio di bike sharing.
- Berlino ha migliorato la qualità dell'ambiente favorendo il car sharing e l'utilizzo dei mezzi pubblici (anche grazie all'efficiente servizio di metropolitana).
- Londra si conferma all'avanguardia per quanto riguarda il risparmio energetico anche grazie ad una partnership tra governo, società ed enti pubblici.
- Parigi, nel 2007, si è impegnata nella riduzione delle emissioni di gas serra del 50% e nell'utilizzo del 30% di energie rinnovabili entro il 2050.
- Stoccolma punta alla riduzione, già molto consistente, del numero di automobili per abitante, favorendo quindi l'utilizzo di mezzi pubblici e di biciclette.

Tali interventi hanno consentito di migliorare la vivibilità nelle suddette città, come conferma il rapporto dell'Economist *Global Liveability Survey* di Giugno. Quasi tutte le metropoli sopra citate ottengono infatti risultati sensibilmente migliori rispetto alle due grandi metropoli italiane, Roma e Milano (con l'eccezione di Londra, che ottiene un punteggio praticamente identico alle nostre città).

Dal punto di vista ambientale le metropoli italiane sono il fanalino di coda nel contesto europeo. Uno studio di Ambienteitalia<sup>28</sup> mostra che, per quanto riguarda i giorni di superamento del limite massimo di emissioni di PM10, le peggiori performances vanno attribuite a Londra, Roma e Milano, mentre nella classifica relativa al numero di automobili per abitante ancora una volta le città meno virtuose sono quelle del nostro Paese (Roma, Napoli e Milano presentano valori più che doppi rispetto a Berlino, Londra e Parigi). Relativamente alla rete di piste ciclabili l'Italia resta nettamente indietro rispetto alle altre nazioni: la rete di Roma e Milano, ma soprattutto di Napoli, è certamente inadeguata e non rende la bicicletta una valida alternativa all'automobile. Anche la produzione di rifiuti urbani risulta superiore rispetto alla media europea, soprattutto a causa del basso rapporto di rifiuti differenziati rispetto al totale.

Il quadro sintetico qui offerto mostra che **si è ancora molto lontani dai traguardi raggiunti nelle altre città europee e, negli ultimi anni, la situazione non sembra migliorare affatto.**

L'assenza di politiche nazionali coordinate comporta una sempre più ampia divergenza rispetto ai risultati ottenuti altrove. Solo intervenendo tempestivamente su temi come mobilità, smaltimento dei rifiuti, utilizzo di energie rinnovabili ed edilizia sostenibile si può cercare di intraprendere la strada sulla quale già si muovono i nostri concittadini europei.

<sup>28</sup> *Environmental sustainability, performances of EU cities*, Ambienteitalia, giugno 2008.



## *Mobilità: ridurre l'inquinamento e il traffico cittadino*

Uno dei fattori che rende le città italiane meno vivibili è certamente il traffico eccessivo, come conferma il 47% degli intervistati da Cittalia<sup>29</sup>. Si pone quindi il problema di **fornire agli abitanti una alternativa all'utilizzo di mezzi privati** (come automobili o motorini), potenziando il trasporto pubblico locale e la rete di piste ciclabili. I dati sono allarmanti: nel 2008 l'80% degli spostamenti sul nostro territorio sono avvenuti grazie all'utilizzo di mezzi privati e solo il 12,6% grazie all'uso di mezzi pubblici. Se si pensa che a Barcellona e a Madrid solo il 35% degli spostamenti avviene grazie all'automobile e che il servizio di trasporto pubblico a Praga e a Stoccolma è utilizzato rispettivamente nel 58% e nel 47% degli spostamenti da casa al lavoro la situazione italiana appare quanto mai problematica. Anche il numero di vetture per 100 abitanti (pari a 59,7 nel nostro Paese) è notevolmente inferiore negli altri Paesi europei, come in Francia (49,4), Spagna (46,4) e Danimarca (37). Tale situazione comporta non solo una forte congestione del traffico cittadino, ma anche seri problemi dal punto di vista ambientale. Incentivare il rinnovo del parco auto privato tramite sgravi fiscali per l'acquisto di veicoli meno inquinanti non può bastare. Gli interventi necessari per garantire un trasporto pubblico più efficiente e in grado di ridurre l'impatto ambientale degli spostamenti nelle grandi città possono essere:

- **Potenziare l'offerta** sia sotto il **profilo quantitativo** (introducendo nuove vetture, potenziando i punti di scambio e l'intermodalità, rafforzando il collegamento tra periferia e centro) che **qualitativo** (aumentando la manutenzione del parco mezzi disponibile, migliorando i servizi di Infomobilità grazie all'introduzione di mezzi tecnici in grado di fornire una migliore comunicazione con l'utenza).
- **Disincentivare l'utilizzo di mezzi privati** potenziando le ZTL e le Zone 30 e investendo sul car pooling e sul car sharing.
- **Garantire al trasporto pubblico una rete il più possibile priva di traffico** avvalendosi di corsie preferenziali e di impianti semaforici con precedenza ai mezzi pubblici.
- **Aumentare la presenza di piste ciclabili** sicure e in grado di servire sia le periferie che i centri, abbinate a servizi di bike sharing.
- **Coordinare le politiche di pianificazione urbana con quelle di sviluppo del trasporto pubblico** per non lasciare ampie zone, soprattutto quelle in via di costruzione, abbandonate e prive di collegamenti con il centro.
- **Migliorare la concorrenza del trasporto pubblico locale**, seriamente messa in discussione dal recente ddl 1195 (9 Luglio 2009) che garantisce una maggiore protezione ad un settore che necessiterebbe invece di liberalizzazioni per migliorare sia l'efficienza del servizio, che il bilancio degli enti pubblici.

## *Rifiuti: minore produzione e migliore differenziazione*

Uno dei temi più importanti per l'impostazione di una politica urbana efficace è certamente quello relativo alla riduzione della produzione dei rifiuti urbani. Fondamentale è anche incrementare la quota di rifiuti differenziati in grado di essere riciclati.

**La produzione di rifiuti urbani nelle città italiane risulta particolarmente elevata:** a Napoli e a Roma si producono oltre 600 kg di rifiuti per abitante ogni anno, contro i circa 500 kg di Parigi, Madrid e Berlino. Più rilevanti sono poi le differenze relative alla quantità di rifiuti prodotti destinata al riciclo, differenze

<sup>29</sup> *Buon vivere in Comune*, Cittalia, febbraio 2008.





molto marcate sullo stesso suolo italiano. Basti pensare che le regioni del Nord in media differenziano il 42,4% di rifiuti rispetto al totale prodotto, contro il 21% e l'11% rispettivamente delle regioni del Centro e del Sud. Inoltre nel Centro-Sud solo un terzo delle famiglie dichiara di effettuare sempre la raccolta differenziata, contro i due terzi del Centro-Nord. Azioni concrete per invertire questa tendenza sono necessarie e devono essere implementate quanto prima sia a livello comunale che a livello nazionale. Alcune proposte sono:

- **Investire in campagne di sensibilizzazione** in grado di promuovere la cultura ambientale, soprattutto in quei territori meno inclini alla raccolta differenziata.
- **Costituire un piano di incentivi fiscali alle famiglie e alle imprese** per stimolare la raccolta differenziata e la produzione di imballaggi a più basso impatto ambientale.
- **Introdurre la raccolta differenziata porta a porta** dove è possibile.
- **Ridurre la produzione totale di rifiuti**, puntando sullo sviluppo di centri specializzati nella vendita di prodotti privi di imballaggio, che favoriscano il riutilizzo dei vecchi confezionamenti.

### *Energie rinnovabili ed edilizia sostenibile: meno consumi e più autosufficienza energetica*

Nell'edilizia vengono attualmente concentrate dal 30% al 40% di tutte le risorse naturali ed energetiche dei Paesi post industriali<sup>30</sup>. Uno studio dell'*European Insulation Manufacturers Association* mostra che **in Italia il 17,5% dell'energia nelle abitazioni viene perso** (peggiore percentuale in Europa). Un cambio di rotta è quindi necessario se si vuole non aggravare ulteriormente il precario equilibrio tra ambiente e insediamenti urbani. Si sta quindi diffondendo, soprattutto in Europa e più lentamente in Italia, un nuovo modo di costruire centri abitati che rispetti l'ambiente circostante e che sia parzialmente (o totalmente) autosufficiente dal punto di vista energetico.

L'obiettivo di una riduzione del consumo di energia del 20% entro il 2020 (come delineato nel *Piano di azione europeo per l'efficienza energetica 2007-2012*) può essere raggiunto solo imponendo nuovi standard nella costruzione delle nuove abitazioni (o nell'ampliamento di quelle già esistenti).

**Il recente Piano Casa del governo Berlusconi non migliora affatto la situazione in essere.** Innanzitutto si viene a creare un sistema di regole diverse da regione a regione: ancora una volta, di fronte ad un problema così importante, si risponde delegando ai governi regionali l'adozione di politiche che invece dovrebbero essere intraprese a livello nazionale, quantomeno relativamente alle linee guida generali. Solo metà delle regioni italiane hanno adottato un sistema di standard energetici obbligatori. Manca completamente un quadro di azione preciso che miri alla riduzione del consumo energetico delle abitazioni già costruite. **Mentre in Europa si procede nella creazione di quartieri energeticamente autosufficienti** (come il quartiere Vauban di Friburgo o Bedzed, nei sobborghi di Londra, ma gli esempi sono molti), **in Italia si torna indietro riducendo i vincoli già poco stringenti.** Per colmare il gap con gli altri Paesi e intraprendere un percorso che porti ad una politica di edilizia sostenibile efficace è necessario:

- **Adottare sistemi di certificazione di classe A** sia per la costruzione di nuovi edifici che per gli edifici già esistenti, omogeneo a livello nazionale.
- **Costruire un quadro di sovvenzioni per la costruzione di aree pionieristiche** dedicate alla sperimentazione di nuovi metodi di costruzione fondati sull'edilizia sostenibile e sull'autosufficienza energetica.

---

<sup>30</sup> Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici, *Qualità dell'ambiente urbano*, Il Rapporto APAT, 2005



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

- **Riqualificare le aree urbane** con impatto ambientale particolarmente rilevante.
- **Ammodernare i Piani Regolatori** nell'ottica di una minore espansione territoriale e di una maggiore qualità delle nuove costruzioni.
- **Consentire alle amministrazioni di investire in energie rinnovabili**, per ridurre gli sprechi in primis nel settore pubblico.

## *Nuova vita alla periferia: più interventi per la valorizzazione del territorio*

Da anni ormai si assiste alla costruzione delle cd. centralità, agglomerati urbani periferici che dovrebbero essere autosufficienti dal punto di vista dei servizi offerti. Quello che invece si realizza, al di là della collusione tra imprese costruttrici e comuni, sono periferie degradate, prive del benché minimo servizio e senza collegamenti con il centro delle città. La facilità con cui vengono concesse le licenze per la costruzione e la mancanza di un controllo sul prosieguo dei lavori per la costruzione dei servizi minimi a cui i contratti fanno riferimento rendono di fatto questi nuovi quartieri dei veri e propri dormitori, il che acuisce le tensioni sociali e aumenta il malcontento generale. Affinché **una metropoli mantenga un forte equilibrio tra centro e periferia è necessario che quest'ultima non venga abbandonata a sé stessa**. Si sta affermando in tutta Europa la tendenza di **utilizzare le nuove periferie come laboratori di sviluppo di centri all'avanguardia sia dal punto di vista energetico che urbano**. Il quartiere Kronsberg di Hannover, a titolo di esempio, è stato costruito già nei primi anni novanta con un occhio di riguardo alla sostenibilità ambientale e al risparmio energetico; composto da circa 6000 alloggi, a circa 8 km di distanza dal centro cittadino, il quartiere è dotato sia di edifici dai consumi molto ridotti, sia di grandi aree verdi. La produzione di energia è affidata a pannelli solari e a pale eoliche (la società che le ha installate ha tentato di installare gli stessi impianti in Sicilia ma ha presto desistito a causa di difficoltà burocratiche e ambientali). Siamo ben lontani dagli standard italiani. Le linee da seguire possono essere:

- **Destinare più risorse per la costruzione di servizi primari** nelle aree periferiche sprovviste.
- **Istituire all'interno delle giunte comunali gruppi di lavoro**, in collaborazione con le Università, in grado di dare risposte innovative per lo sviluppo di una periferia moderna ed efficiente.
- **Monitorare l'attività di costruzione delle centralità** subordinando i permessi di abitabilità alla predisposizione dei servizi che il costruttore si è impegnato ad implementare nel contratto.
- **Potenziare il trasporto pubblico locale verso le periferie**, prediligendo gli scambi intermodali.
- **Vincolare le nuove costruzioni al rispetto di elevati sistemi di certificazione energetica e all'implementazione di impianti che coprano una quota del fabbisogno energetico mediante lo sfruttamento di energie rinnovabili**.



## 13. POLITICHE DELL' INNOVAZIONE

### Quadro della situazione

La struttura dell'industria mondiale ed europea sarà probabilmente molto diversa dopo la crisi finanziaria ed economica globale del 2008-2009. La crisi costringe ad accelerare i tempi dell'innovazione, a rompere le coalizioni conservatrici, a promuovere la diversificazione delle produzioni e dei mercati e ad innovare il modello di governance delle relazioni tra le PMI, le grandi imprese, le istituzioni finanziarie, i servizi privati basati sulla conoscenza (KIBS) e i centri di ricerca e le istituzioni pubbliche.

La risposta europea alla crisi economica è stata molto debole. La scelta dei governi europei ed in particolare del governo italiano è stata quella di rinviare il momento della ripresa dell'economia a quando le politiche espansive cinesi e americane saranno capaci di rilanciare la domanda globale e quindi le esportazioni europee. Nel frattempo, la restrizione del credito e il crollo degli investimenti nelle imprese europee pregiudicano le loro capacità competitive ed in particolare ciò accade a quelle italiane. Il governo italiano in particolare non ha fatto nulla per utilizzare lo stimolo della crisi finanziaria per investire nella soluzione dei problemi strutturali della industria italiana e prepararla alle mutate caratteristiche della competizione internazionale dopo la crisi.

### Prospettive future

In Europa i maggiori standard di vita hanno determinato la saturazione dei bisogni primari mentre emergono bisogni nuovi che possono rappresentare i "drivers" di un nuovo know how produttivo e di nuovi settori produttivi. Infatti, in una prospettiva strategica i fattori di vantaggio competitivo dell'Europa rispetto alle economie emergenti sembrano essere:

- a) una forza lavoro molto qualificata e con elevati livelli di istruzione
- b) la grande diversificazione del settore industriale, che potrebbe consentire la nascita di nuove produzioni
- c) la complessità delle forme di collaborazione tra le imprese dello stesso settore e di settori diversi, che consente la produzione di prodotti complessi e non di singoli macchinari ma di interi sistemi produttivi non imitabili da singoli produttori isolati in economie meno sviluppate
- d) l'emergere di nuovi bisogni soprattutto nelle grandi aree urbane europee, che hanno una natura collettiva, come ambiente, energia, sicurezza, cultura e che rappresentano nuovi mercati per lo sviluppo di nuovi settori e nuove imprese.

L'innovazione rappresenta lo stimolo per investimenti di dimensioni ben maggiori e più complessi, che non l'investimento nella ricerca e sviluppo formale. L'innovazione di processo e di prodotto nelle singole imprese e le grandi iniziative innovative prese congiuntamente da gruppi di imprese si traducono in investimenti di tipo materiale e immateriale (macchinari, servizi e capitale umano).

L'innovazione non è solo un fattore che porta ad espandere nel lungo termine l'offerta, ma può rappresentare lo strumento per sostenere immediatamente la domanda aggregata nell'attuale crisi economica globale e migliorare le aspettative degli operatori ed indurli ad aumentare la loro propensione al rischio ed all'investimento.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

## Operato del governo

Il governo Berlusconi non fa dell'innovazione il settore strategico della politica di sviluppo e lo strumento più importante per l'uscita dalla crisi economica. Come in altri settori della politica economica il Governo si limita ad piccoli interventi settoriali e soprattutto ad annunciare piani dei quali tutto si può dire tranne che potranno influire sulla situazione di crisi attuale. Ci si può domandare che cosa abbia fatto il Governo da quando la crisi è scoppiata nel settembre 2008 e perché solo ora, con circa un anno di ritardo, si è deciso ad intervenire con una "Legge Sviluppo", collegata alla Finanziaria 2009 ed entrata in vigore alla metà di agosto 2009. Cina e USA hanno cominciato ad intervenire con grandi programmi di investimento già dalla fine del 2008. Mancano idee e una strategia e ci si affida alla buona sorte se gli altri Paesi che sono invece intervenuti in modo intelligente e efficace saranno capaci di tirarci fuori dalla nostra crisi con le loro importazioni.

Le proposte del Governo contengono molte dichiarazioni di intenti e rinvii a piani futuri. È positiva l'individuazione delle "reti di imprese" come organo rappresentativo unitario, nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, oltre che nelle procedure inerenti a interventi di garanzia per l'accesso al credito e nello sviluppo, innovazione e promozione del made in Italy. Sono positivi i progetti di impianti eolici per la produzione di energia elettrica ubicati in mare e gli interventi di risparmio ed efficienza energetica. Positivi sono alcuni impegni che derivano da indicazioni della Comunità europea come l'avvio di progetti e sperimentazioni per la cattura e il confinamento dell'anidride carbonica emessa dagli impianti termoelettrici e per lo sviluppo della generazione distribuita di energia e di nuove tecnologie per l'efficienza energetica e lo studio e la ricerca, anche attraverso partenariati internazionali, del nucleare di IV generazione e l'adozione di misure di sostegno e finanziamento di interventi innovativi nel settore della generazione di energia di piccola taglia, in particolare da fonte rinnovabile. Altro impegno comunitario da rispettare è la predisposizione di un piano che contenga misure volte ad assicurare la promozione di nuova edilizia a rilevante risparmio energetico, sviluppo della domanda di titoli di efficienza energetica e dei certificati verdi.

Invece, il ritorno all'energia nucleare non è certo un annuncio positivo e non affronta il problema della dismissione delle scorie radioattive che è quello che più preoccupa i cittadini e le comunità locali. Comunque non avrà effetto se non fra alcune decine di anni quando verosimilmente altre tecnologie si saranno rivelate ben più importanti per ridurre la nostra dipendenza dal petrolio e molto meno costose in termini economici e di sostenibilità ambientale. Visto il tempo necessario si spera che il governo Berlusconi non ci sarà più.

D'altro lato, altri impegni del governo possono essere qualificati come meri annunci che certo non si configurano come interventi urgenti per stimolare l'uscita dell'economia dalla situazione di crisi. Infatti, il governo ha annunciato progetti di innovazione industriale, da predisporre entro il 30 giugno di ogni anno, ed una delega per un decreto legislativo per il riordino delle stazioni sperimentali per l'industria che dovrà essere un'operazione a costo zero per l'Erario.

Il governo ha annunciato due deleghe al Governo per riordinare la normativa in materia di internazionalizzazione delle imprese e per intervenire con decreti legislativi, sentite le regioni. È anche previsto un rafforzamento del ruolo formativo delle università. Previsto anche che le regioni possano assegnare in gestione a Simest spa (Società italiana per le imprese all'estero) propri fondi rotativi a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese.



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

È in arrivo un piano nel quale il Governo individuerà priorità, opere e investimenti strategici ritenuti d'interesse nazionale. Sono previsti dei decreti legislativi che peraltro dovranno acquisire il parere delle competenti commissioni parlamentari. Inoltre, l'intera operazione dovrà essere a costo zero e prevede persino uno snellimento delle attività di programmazione. Si prevede che una quota del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, fino al limite annuale di 50 milioni di euro (sic!), per favorire lo sviluppo economico e sociale, anche tramite interventi di recupero urbano, di aree e quartieri degradati nelle città del Mezzogiorno, identificati quali zone franche urbane. L'ammontare è certamente risibile anche solo per un solo quartiere di una grande città. Il nome di "zone franche" suscita perplessità sui possibili abusi edilizi. Inoltre, qualora si reperiscano i fondi si potranno adottare forme di fiscalità di sviluppo per la creazione di nuove attività d'impresa.

## **I problemi da affrontare**

L'attuale governo come tutti i governi conservatori punta sulla politica delle infrastrutture che ingrassa l'industria delle costruzioni, senza recare veri ed immediati vantaggi ai cittadini ed ha effetti molto dubbi e a lungo termine sullo sviluppo economico.

È necessario invece promuovere l'economia con la ripresa degli investimenti sia immateriali, come nel capitale umano e nella innovazione, che materiali, come quelli nello sviluppo di nuove produzioni e nel risparmio energetico e nell'ambiente.

Il limite delle politiche dell'innovazione finora perseguite dal Governo sta non solo e non tanto negli obiettivi formalmente perseguiti quanto nella inadeguatezza delle modalità organizzative che si basano su un modello dirigista, "lineare" o focalizzato solo sulla R&S e poco selettivo o di distribuzione indifferenziata e elettoralistica dei finanziamenti.

Obiettivi principali della proposta di politica industriale e di politica dell'innovazione dell'Italia dei Valori sono:

*lo sviluppo della occupazione;*

*la diversificazione o riconversione produttiva delle economie regionali verso nuovi settori;*

*la creazione di nuove imprese innovative nei nuovi settori individuati;*

*la mobilitazione del credito e delle risorse finanziarie in progetti industriali destinati a sostenere la domanda e l'occupazione e assicurare l'accesso alle risorse finanziarie alle PMI e non solo ai soliti grandi gruppi industriali e finanziari.*

Obiettivi particolari sono l'esplicita priorità da assegnare *agli investimenti in settori a media tecnologia ed a grande impatto occupazionale, la valorizzazione della capacità di iniziativa delle Regioni e degli Enti Locali* nella promozione dello sviluppo economico nei rispettivi territori e la *qualificazione delle risorse umane, delle competenze e conoscenze e la promozione della competizione tra i progetti e i soggetti proponenti gli stessi.*

## **Le proposte dell'Italia dei Valori**

Gli interventi principali proposti nel programma dell'Italia dei Valori sono i seguenti.

1. **Fondo nazionale e regionale per l'innovazione**, promosso assieme ad un pool di banche nazionali ed internazionali e finanziato con l'emissione di obbligazioni sui mercati internazionali per non meno di



# folder

FORUM LIBERAL-DEMOCRATICO PER  
L'ECONOMIA E LE RIFORME

800 milioni di euro (un importo che è pari al credito già assicurato dalle banche a singoli immobiliari come Pirelli RE – Tronchetti Provera o a Risanamento – Zunino) per orientare il credito verso medi e grandi investimenti innovativi di reti di imprese e soprattutto di PMI sia nei settori tecnologicamente avanzati che in quelli a media tecnologia e non solo industriali ma anche nei settori dei servizi.

È necessario evitare che il credito disponibile presso le banche serva come ora accade prevalentemente nel salvataggio di grandi gruppi industriali in crisi. Questa misura è certo più efficace che i minimi progetti di mera facciata in singole tecnologie avanzate, che dimostrano l'incapacità del Governo nell'utilizzare i bassi tassi di interesse come opportunità per l'avvio di progetti di investimento a medio termine o dei "Tremonti bonds" mai utilizzati e ormai scomparsi dal dibattito. In particolare è necessario:

- a) Destinare i finanziamenti del Fondo non ad imprese singole ma solo a consorzi creati da diverse imprese legate in reti di collaborazione produttiva, finanziaria e commerciale e con una partecipazione significativa di PMI.
  - b) Selezionare i progetti con procedure di gara o competitive nell'ambito di bandi diversi per 3-4 macroregioni e assicurare adeguati finanziamenti a progetti innovativi nel Mezzogiorno.
  - c) Privilegiare il settore dell'ambiente, delle energie rinnovabili e del risparmio energetico ed anche i settori dei servizi collettivi sia materiali che immateriali a forte contenuto di conoscenza.
  - d) Sviluppare forme di collaborazione a scala interregionale e internazionale con imprese medie e grandi di altre regioni e Paesi e centri di ricerca di valore internazionale.
  - e) Promuovere forme di collaborazione con i Paesi industriali emergenti (BRIC) e lo sviluppo delle esportazioni verso nuovi mercati internazionali.
  - f) Sviluppare la partnership con le imprese di servizio private e pubbliche ed di utilizzare sistematicamente nell'assistenza tecnica e nell'organizzazione dei progetti il sistema dei servizi professionali privati e il sistema dei centri di ricerca universitari, nella proposta creativa di progetti, nella valutazione dei progetti, nel coordinamento tecnico dei progetti e nell'auditing dell'efficace realizzazione degli stessi.
  - g) Evitare che la distribuzione del credito aumenti ancora di più la concentrazione di potere economico-finanziario, rafforzi il capitalismo di relazione tipico del sistema industriale-finanziario italiano e i conflitti di interesse pervasivi, che sono la ragione principale delle inaccettabili disparità di reddito che sono cresciute negli ultimi dieci anni.
2. **Innovazione nei servizi:** promuovere nei settori della grande distribuzione commerciale, delle assicurazioni e dei servizi a rete di pubblica utilità (autostrade, elettricità, ecc.) l'innovazione tecnologica ed organizzativa, la riduzione dei prezzi dei servizi e la sistematica certificazione della qualità dei servizi tramite bandi e accordi di programma su progetti pilota in settori e regioni selezionate, dato che gli eccessivi costi dei servizi comprimono lo sviluppo della competitività italiana e la riduzione di queste rendite determinerebbe un enorme impulso al consumo molto più che le incerte riduzioni fiscali.
3. **Valutazione dell'impatto sull'innovazione della spesa pubblica locale e regionale** e riqualificazione della spesa pubblica nazionale e regionale e locale al fine di promuovere l'innovazione con lo stimolo della committenza pubblica nei servizi collettivi e delle imprese private fornitrici e un miglioramento



della qualità dei servizi ai cittadini. Compensi aggiuntivi e significativi ai funzionari pubblici che abbiano proposto o coordinato progetti innovativi. Misure certo più efficaci delle velleitarie lotte ai “fannulloni” del Governo Berlusconi.

4. **Creazione di una rete di “poli di competenza”** (analoghi ai poli di competitività francesi e ai centri di competenza finlandesi) organizzata a scala delle singole regioni e destinata a promuovere la progettazione e l'avvio di nuove iniziative innovative orientando le risorse finanziarie pubbliche e private disponibili prevalentemente agli investimenti in innovazione e ricerca e qualificazione delle risorse umane. Misura certo più efficace dei periodici bandi di incentivi alla R&S senza alcuna attenzione alla creazione delle strutture organizzative che dovrebbero realizzare i singoli progetti.
5. **Stimolo alle Regioni a dotarsi di un'autonoma legge sull'innovazione** basata su principi moderni da indicare in linee guida nazionali e che miri in particolare a valorizzare il ruolo dei comuni o di loro consorzi e dei distretti produttivi nella definizione di progetti innovativi.
6. Promuovere una serie di **bandi regionali per progetti innovativi che stimolino la creatività** individuale delle imprese e delle reti di imprese e assicurare uno specifico aiuto finanziario allo sforzo di progettazione dedicato da tutti i progetti giudicati validi e non solo ai progetti vincitori. Misura che mira a sostenere la creatività o la progettualità innovativa e non solo la realizzazione operativa di progetti già a suo tempo definiti o a sostenere progetti e iniziative già avviate e di carattere molto tradizionale.
7. Sostenere finanziariamente la **creazione di comunità professionali, gruppi, reti di ricerca, piattaforme di innovazione** coordinati da università e con la partecipazione di diverse imprese mirati a elaborare progetti di fattibilità di investimenti industriali. Misura come la precedente mirata a promuovere la creatività e l'individuazione di nuove opportunità di investimento.