



Bilancio del Governo Monti

INDICE

[FINALMENTE UN GOVERNO](#)

[LE POLITICHE EUROPEE](#)

[CONTI PUBBLICI, FISCO E FEDERALISMO](#)

[PENSIONI](#)

[POLITICHE DEL LAVORO](#)

[SHOCK FISCALE](#)

[LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO](#)

[LA POLITICA PER LE IMPRESE](#)

[LIBERALIZZAZIONI](#)

[GIUSTIZIA CIVILE](#)

[LA TUTELA DELLA SALUTE](#)

[UNIVERSITA' E SCUOLA](#)

[SERVIZI DI TRASPORTO](#)

[LE POLITICHE PER LA FAMIGLIA](#)

[L'ENERGIA](#)

[AGENDA DIGITALE](#)

[IMMIGRAZIONE](#)

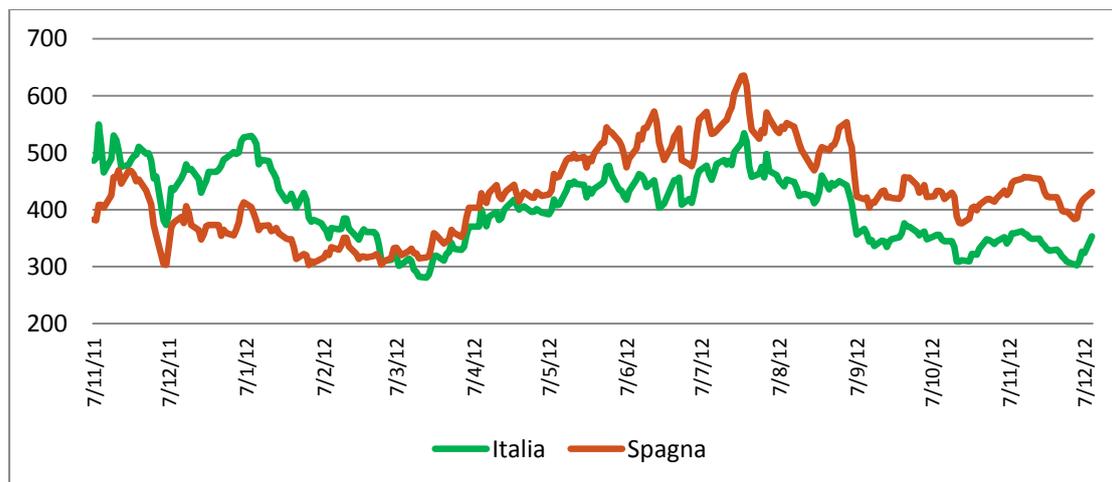
[LA RIUNIFICAZIONE DEL PAESE](#)

FINALMENTE UN GOVERNO

Tito Boeri

Il Governo Monti in un solo anno ha fatto molto di più degli esecutivi che l'hanno preceduto, governando per intere legislature. Ci ha allontanato dal baratro e ha ridato credibilità internazionale al nostro Paese, fermando una crisi di fiducia sul debito italiano e sulla moneta unica i cui effetti avrebbero potuto essere devastanti. Certo, al miglioramento del clima di fiducia hanno contribuito anche la Bce e gli altri governi europei. Per isolare il contributo di credibilità del governo Monti dagli effetti legati all'iniziativa europea, può essere utile comparare lo spread fra Bonos spagnoli e Btp decennali nell'ultimo anno, dato che i rendimenti di entrambi i titoli hanno beneficiato degli interventi europei. Questo spread è passato da una differenza, a sfavore dell'Italia, di 143 punti percentuali (9 novembre 2011 giorno in cui Napolitano nomina Mario Monti senatore a vita con una mossa che segna l'avvento del governo tecnico) - fino a una differenza, a favore dell'Italia, di 93 punti percentuali (venerdì 7 dicembre 2012 alla vigilia dell'annuncio delle dimissioni, a mercati chiusi, di Mario Monti).

Btp e Bonos: spread a confronto



Fonte: Datastream

Per farci riguadagnare credibilità Monti ha governato. Per 12 mesi come italiani abbiamo avuto finalmente la sensazione di avere qualcuno in grado di decidere e di prendersi carico del paese. Certo, molte delle scelte sono state dolorose. Il Paese è stato sottoposto a una cura da cavallo. Ma chi oggi accusa il governo Monti per il calo

del nostro prodotto interno lordo nel 2012 non tiene conto di cosa sarebbe avvenuto se l'Italia fosse precipitata in una crisi alla greca. Prima dell'uscita di scena (almeno temporanea) di Silvio Berlusconi, ci eravamo arrivati molto vicini.

Il Governo Monti ha varato diverse riforme, di cui diamo conto in questo libro. Le due più importanti sono state la riforma delle pensioni e il ripristino delle tasse sulla casa. Queste due misure sono state essenziali per dare un forte segnale ai mercati e permettere alla Bce di intervenire a sostegno dell'euro prima con il programma Ltro e poi con la conferenza stampa di luglio che ha prefigurato il varo dell'Omt.

Le altre riforme, a partire dalle liberalizzazioni e da quella del lavoro, sono rimaste in mezzo al guado. Come non manchiamo di documentare in questo ebook, sono state attuate solo a metà e la sensazione prevalente è quella di grandi incompiute. Non solo sono state annacquate e rese poco efficaci, ma rimangono in gran parte inattuate. Secondo le rilevazioni del Sole 24ore, l'83 per cento degli adempimenti previsti dai sette provvedimenti più importanti varati dal Governo (salva-Italia, cresci-Italia, semplificazione, semplificazione fiscale, lavoro, spending review, sviluppo) è ancora in attesa di attuazione. Sulla metà di questi è già scaduto il termine fissato dal legislatore.

Ci sono, certamente, ostacoli di natura politica che hanno rallentato il cammino delle riforme. E' stata, ad esempio, la lobby dei trasportatori a rendere acefala l'Autorità dei trasporti, con il Governo che ha ritirato la sua terna di nomine dopo la bocciatura del Parlamento, ma non ne ha proposto una alternativa. Anche la composta maggioranza su cui si poggiava il governo Monti ha indebolito l'azione riformatrice. Il cosiddetto ABC si è trasformato in alcuni casi come una nassa in cui siano presenti, contemporaneamente, una murena, un polpo e un'aragosta, paralizzati nel venire mangiati l'uno dall'altro.

Ma su altre materie il blocco sembra essere venuto proprio dalla cosiddetta struttura: paradossalmente il governo tecnico è stato spesso ostaggio della tecnocrazia, dei sottosegretari e delle alte dirigenze dei ministeri, alcune delle quali assunte a incarichi ministeriali. Episodi come la mancanza di dati su esodati-esodandi e poi la loro divulgazione senza informare il ministro competente oppure il wikileaks televisivo sul taglio Irpef da parte di Gianfranco Polillo, sottosegretario del ministero dell'Economia, sono la misura di questo spazio indebitamente occupato da coloro che dovrebbero unicamente agire a supporto di chi risponde al giudizio degli elettori. Ben più rilevante di Polillo, l'azione costante della Ragioneria dello stato nell'indebolire la riforma pensionistica cercando trucchi, come i

ricongiungimenti onerosi, per ottenere risparmi contabili nell'immediato, trascurando il fatto che questi provvedimenti iniqui possano, a lungo andare, produrre effetti opposti a quelli preventivati, perché danno un segnale di assoluta arbitrarietà delle norme al contribuente.

Si è detto che il governo tecnico è stato un vulnus della democrazia. Ma il vero difetto di democrazia risiede nella presenza di una specie di "governo ombra" che non è mai all'opposizione, anzi che rimane perennemente nella stanza dei bottoni senza alcuna accountability. Alcuni di questi alti burocrati possono anche essere animati dalle migliori intenzioni, ma in una democrazia non ci possono essere capi di gabinetto o capi dell'ufficio legislativo a vita. Il loro permanere in posizioni apicali a vita naturale durante la vita, anche involontariamente, a essere agenti di conservazione. Difendono il loro operato passato e hanno tutti gli incentivi a opporsi a una condivisione delle informazioni di cui dispongono e che hanno accumulato in tanti anni. È proprio l'essere depositari di queste informazioni ciò che conferisce loro potere di monopolio e li rende funzionari a vita.

Bisognerà risolvere questo problema nella prossima legislatura, se non si vuole che al governo tecnico succeda il governo delle tecnocrazie dei ministeri, la cui forza è proporzionale alla provvisorietà e incertezza dei referenti politici. Occorre porre limiti a questi incarichi, senza passare da un eccesso all'altro. Un ricambio eccessivo dei dirigenti, rischia di decapitare le burocrazie in momenti cruciali oppure può renderle succubi dei politici. Ci vorrebbe, invece, una soglia minima e una massima per la durata di queste carriere. Quella minima serve a incentivare l'acquisizione di competenze specifiche e comportamenti all'altezza degli incarichi conferiti oltre che a impedire che il dirigente sia uno yes (wo)man pronto ad accontentare in tutto e per tutto chi decide del proprio futuro. Quella massima, che potrebbe essere fissata in un periodo di cinque anni a cavallo tra due legislature impedisce che il burocrate si sostituisca al politico sottraendosi al contempo al giudizio degli elettori.

Devono cambiare anche le regole sulle carriere. Quelle apicali nella pubblica amministrazione devono essere incompatibili con le carriere nella magistratura, non solo perché afferenti a poteri diversi, ma anche perché stravolgono i ruoli. Un capo dell'ufficio legislativo che è stato consigliere di Stato può diventare inamovibile perché garante del fatto che gli atti legislativi che passano al suo vaglio non verranno poi bocciati dal Consiglio di Stato (o dalla Corte dei conti). Non deve neanche più essere possibile avere un salario che prescindere dalla posizione che si occupa, come con il cosiddetto galleggiamento, che

garantisce agli alti dirigenti di non scendere mai al di sotto della retribuzione nell'incarico meglio retribuito; anche quando destinati a mansioni meno onerose e responsabilizzanti. Il principio dovrebbe essere sempre quello della retribuzione legata al posto anziché alla persona. Importante, infine, istituire la figura dei dirigenti-specialisti oggi del tutto assente nella nostra pubblica amministrazione, che devono avere competenze ben definite, in grado di essere immediatamente operativi. Oltre a colmare vuoti di competenze molto importanti nella Pa, questi requisiti renderebbero il processo di selezione più trasparente, migliorando il rapporto tra tecnocrati e politici.

Il termine rottamazione, coniato con gli incentivi al ricambio delle autovetture e poi applicato al nostro personale politico, non viene declinato con riferimento a un veicolo fondamentale come la nostra macchina dello Stato. Dopo il grande fumo sparso nella prima fase della legislatura, la riforma della Pa non ha mai trovato posto nell'agenda Monti che ha significativamente proceduto alla nomina del ministro della Funzione pubblica solo in un secondo momento. Eppure questo ricambio è fondamentale perché le riforme solo iniziate vengano portate a termine. Rappresenta anche la maggiore speranza per un rilancio del Mezzogiorno, vittima delle inefficienze e delle troppe posizioni di rendita, create nella nostra amministrazione pubblica. Purtroppo non ci sono decreti, neanche disegni di legge, in vista.

LE POLITICHE EUROPEE

Angelo Baglioni

COSA È STATO FATTO

La prima tappa del percorso europeo del governo Monti avvenne nel dicembre dello scorso anno, quando fu raggiunto l'accordo relativo al Fiscal Compact. Quell'accordo (formalizzato all'inizio di quest'anno) mirava a rafforzare i vincoli sui bilanci pubblici dei singoli stati europei. Fin da allora, il Governo Monti ha cercato di bilanciare la linea tedesca, impostata sul rigore fiscale e sui vincoli ai bilanci nazionali, con un'azione volta a rafforzare i meccanismi di stabilità finanziaria e di solidarietà tra i paesi della zona euro. Questa azione ha registrato qualche successo, seppure parziale. Già nel vertice del dicembre scorso si decise di anticipare l'entrata in funzione del nuovo fondo di stabilità (Esm) dalla metà del 2013 alla metà del 2012 (di fatto l'Esm è stato inaugurato all'inizio di ottobre). Non solo, ma si stabilì anche che il cosiddetto "coinvolgimento del settore privato" non sarebbe più stato una condizione necessaria per l'attivazione dell'Esm: si decise così di evitare per il futuro il ripetersi dell'esperienza greca, che portò di fatto al fallimento di quel paese nel marzo di quest'anno (con l'impossibilità di ritornare sui mercati per un tempo imprevedibile).

Questa strategia, volta al rafforzamento della solidarietà come contropartita dei vincoli europei, ha vissuto il suo momento culminante nel vertice di fine giugno. In quell'occasione il Governo italiano sosteneva l'idea che l'Esm dovesse intervenire sul mercato dei titoli di Stato, al fine di stabilizzare lo spread di quei paesi che, come l'Italia, sono in regola con i vincoli europei (il famoso "scudo anti-spread"). In particolare, si chiedeva che gli interventi dell'Esm potessero avvenire al di fuori della normale procedura di richiesta di aiuto da parte di un governo e successiva firma di un memorandum, con relativo monitoraggio della Troika. Il risultato del vertice fu un compromesso: per avere l'assistenza dello Esm un governo deve comunque firmare un memorandum, anche se questo non dovrebbe prevedere vincoli aggiuntivi rispetto a quanto già previsto negli accordi europei relativi ai piani di aggiustamento fiscale. La conseguenza è che i governi europei sono molto riluttanti a ricorrere all'aiuto dell'Esm, temendo sia il costo politico della richiesta di aiuto sia il pericolo di subire pressioni per introdurre misure di correzione fiscale ulteriori, rispetto a quelle già adottate. Se il governo spagnolo (e in futuro quello italiano) si rassegnerà a chiedere l'assistenza

dell'Esm, lo scopo principale sarà quello di accedere al programma di acquisto di titoli di stato da parte della Bce (Omt).

Il vero successo del vertice di fine giugno è stato l'accordo sulla decisione di trasferire la vigilanza bancaria dalle autorità nazionali alla Bce. Sulla base di questa decisione, la Commissione UE ha avanzato una proposta di regolamento che prevede tempi molto rapidi per il passaggio della vigilanza alla Bce. Il Consiglio europeo del 18-19 ottobre ha un po' raffreddato gli entusiasmi della Commissione, stabilendo che il passaggio avvenga nel corso del 2013, ma senza troppa fretta.

UNA PRIORITÀ: COMPLETARE L'UNIONE BANCARIA

Tuttavia, l'unione bancaria dovrebbe comprendere altri due importanti elementi: uno schema europeo di assicurazione dei depositi e un sistema europeo di gestione delle crisi bancarie. Su questi due fronti i tempi della transizione si presentano più lunghi. Per ora, sul tavolo dei governi europei vi sono solo due proposte della Commissione, che mirano a coordinare le regole di gestione e di rimborso dei depositanti in caso di crisi, lasciandone però la responsabilità alle autorità nazionali. Mancano ancora iniziative volte a introdurre una assicurazione europea dei depositi e un meccanismo europeo di gestione delle crisi bancarie. Su questo fronte urge fare chiarezza, [come sostengono anche Costanza Russo e Francesca Vella](#). Qual è l'istituzione europea che in prospettiva è destinata ad assumere la responsabilità di intervenire nella gestione delle crisi bancarie: Bce, Esm, Eba, altro? Il Governo Monti dovrebbe mettere in campo il suo prestigio (anche tecnico) affinché vengano al più presto definiti i modi e i tempi per completare il disegno della unione bancaria. Altrimenti, rischiamo che si traduca solo in un trasferimento di sovranità a Francoforte, mentre le istituzioni che potrebbero comportare un trasferimento di risorse tra i paesi della zona euro rimangono al palo.

ANCORA IN SOSPESO LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE

Ma la vera sfida che attende i governi europei è la costruzione della nuova governance dell'Europa, o meglio della zona euro. La sopravvivenza della moneta unica è legata alla volontà dei governi di trasferire sovranità fiscale a istituzioni europee, che abbiano il potere di gestire un bilancio federale di dimensioni significative e che siano legittimate democraticamente. Il primo importante passo in questa direzione potrebbe essere l'elezione diretta del presidente della UE ([come suggerisce Massimo Bordignon](#)). La necessità di procedere

verso un accentramento della responsabilità fiscale nella zona euro è stata riconosciuta nell'Interim Report predisposto dal presidente del Consiglio europeo (insieme ai presidenti dell'Eurogruppo, della Commissione UE e della Bce), dove si auspica l'introduzione di qualche forma di "fiscal risk sharing" , in modo da assorbire a livello centrale gli shock locali asimmetrici (purché ciò non crei trasferimenti permanenti tra un paese e l'altro). Lo stesso documento riconosce che l'accentramento delle decisioni in materia fiscale potrebbe costituire la premessa per arrivare all'emissione di debito comune tra i paesi dell'euro zona, aprendo la porta agli Eurobond. Questi erano stati un cavallo di battaglia del Governo Monti al suo esordio (con l'appoggio della Commissione), ma successivamente accantonati per la fiera opposizione della Germania. La versione finale del rapporto è prevista per dicembre e sarà esaminata dal Consiglio europeo: speriamo che le indicazioni in esso contenute non rimangano un libro dei sogni. Certo è che il cammino verso una Europa federale sarà lungo e complesso: non si può pensare che si compia nell'arco di pochi mesi. Sarà quindi il prossimo Governo a dovere raccogliere la sfida, facendo sì che l'Italia dia un contributo importante nella costruzione della "casa comune" dei paesi dell'area euro.

CONTI PUBBLICI, FISCO E FEDERALISMO

Maria Flavia Ambrosanio e Massimo Bordignon

Il riequilibrio dei conti pubblici è stato l'obiettivo prioritario del Governo Monti e ha guidato la maggior parte degli interventi sulle entrate e spese pubbliche e sugli enti locali. Alcune delle misure approvate risentono tuttavia dell'urgenza con cui sono state disegnate e occorrerà rivederle, anche molto rapidamente. Molto resta ancora da fare, dalla riforma fiscale al riordino dell'intero sistema di finanza locale.

COSA È STATO FATTO

Il Governo Monti ha riequilibrato i conti pubblici, attraverso l'aumento della pressione tributaria erariale e locale. In confronto, molto modesti sono stati gli interventi dal lato della spesa (eccetto che per le pensioni). La spending review si è limitata finora a qualche tentativo di riorganizzazione della struttura territoriale dello stato, ad alcuni interventi di benchmarking sull'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione locale e nazionale, e alla determinazione di qualche eccedenza di organico, in particolare per i dirigenti pubblici. Il Governo ha cercato, sia pure con molta approssimazione, di riequilibrare il prelievo su redditi, consumi e patrimonio, correggendo l'attuale situazione che vede in Italia, rispetto agli altri paesi europei, un carico tributario maggiore sul lavoro dipendente e uno minore sui consumi (anche per la presenza di livelli più elevati di evasione) e sul patrimonio. In particolare, ha aumentato Iva e accise, introdotto la facilitazione Ace sui redditi d'impresa, introdotto la deducibilità da Ires e Irpef dell'Irap pagata sul costo del lavoro, ha aumentato la deducibilità dall'imponibile Irap del costo del lavoro per donne e giovani. Poiché l'Iva nazionale preme su tutte le imprese nazionali ed estere che vendono sul mercato italiano, mentre l'Irap la pagano solo le imprese nazionali, si dovrebbe ottenere un effetto positivo in termini di competitività. Ma l'inasprimento di Iva e accise ha depresso la domanda interna e ha avuto effetti distributivi perversi, perché la propensione marginale al consumo è più alta per i redditi più bassi. Qualche tentativo di riequilibrio c'è stato con l'incremento dell'imposta di bollo sui patrimoni finanziari e con l'inasprimento dell'Imu sulle seconde case. Inoltre, ha tenuto invariate le aliquote Iva sui beni di prima necessità. Il Governo non ha attuato il taglio lineare delle agevolazioni fiscali

lasciato in eredità da Giulio Tremonti e ha opportunamente rinviato l'aumento delle aliquote Iva alla seconda metà del 2013. Sullo spostamento del prelievo dalle imposte dirette alle indirette, resta aperto il problema degli incapienti, coloro che hanno redditi troppo bassi per beneficiare di eventuali riduzioni dell'Irpef, ma sopportano pienamente l'onere dell'aumento dell'Iva e delle accise. Avrebbero dovuto essere compensati in qualche misura, ma nulla è stato fatto finora su questo fronte. Il Governo ha impiegato troppo tempo (ma forse la colpa è del Parlamento) per approvare la delega fiscale annunciata già nel dicembre scorso, che pure contiene alcune idee interessanti su evasione, catasto e redditi d'impresa. C'è il rischio che ancora una volta tutto resterà sulla carta, visti i tempi ristretti per esercitarla. Il Governo ha dato maggiore impulso alla lotta all'evasione, anche sul piano mediatico, ma avrebbe potuto fare di più: il prelievo sui cosiddetti capitali "scudati" è stato troppo basso, anche rispetto all'esperienza di altri paesi; qualche intervento più incisivo sarebbe stato auspicabile sugli studi di settore. Infine, restano oscure le ragioni per cui abbia prima deciso di non seguire la strada di Germania e Regno Unito nel trovare un accordo con la Svizzera per la tassazione dei capitali illegalmente detenuti dai residenti italiani, scambiando la garanzia dell'anonimato con un prelievo più elevato, salvo poi cambiare idea e cercare affannosamente, senza ancora trovarlo, un accordo. Riguardo ai tributi locali, il Governo ha anticipato l'introduzione dell'Imu estendendola all'abitazione principale, sia pure con tutti i problemi che quest'imposta comporta; dal prossimo anno i Comuni dovrebbero poter contare anche sulla Tares (che sostituirà la Tarsu/Tia e forse altri tributi locali), ma ancora è presto per capire come funzionerà esattamente; ha aumentato l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef. La restituzione di margini di autonomia tributaria ai governi locali è stata puntualmente accompagnata dal taglio dei trasferimenti a carico del bilancio statale e da ulteriori restrizioni nei patti di stabilità. Sempre a proposito di governi locali, il Governo ha, forse affrettatamente, esteso dal 2013 il patto di stabilità interno ai comuni sotto i 5mila abitanti, con il rischio che l'aggiustamento risulti non raggiungibile. Il Governo è intervenuto sulla questione delle province, ma ha perso l'occasione per abolirle tutte, trasferendo funzioni e competenze a regioni e comuni; l'accorpamento rischia di essere lungo e complesso e di sollevare inutili conflitti. È intervenuto molto timidamente sui cosiddetti costi della politica; i recenti provvedimenti sui governi locali sono stati in buona misura la risposta alle pressioni dell'opinione pubblica, in seguito agli episodi di malcostume in alcune Regioni. Il Governo ha anche presentato un progetto di ulteriore riforma del

Titolo V della Costituzione, che contiene aspetti sia negativi e positivi; ma anche in questo caso, i tempi di vita della legislatura sembrano troppo stretti perché ci sia un seguito.

COSA È RIMASTO IN SOSPESO

In questo campo, più o meno tutto resta in sospeso; occorrerà fare ordine e riprendere molti degli interventi approvati, che hanno evidentemente risentito della fretta con cui sono stati predisposti. Certamente, la finanza locale va rimessa in ordine; bisogna decidere se l'Imu è un'imposta erariale o comunale e agire di conseguenza; occorre dare ai governi territoriali certezza sui loro gradi di autonomia nella gestione del bilancio e fondare i trasferimenti residui su regole chiare. Anche il patto di stabilità interno andrebbe riscritto e ricondotto a poche, chiare e semplici regole, che restino stabili nel tempo; le continue modifiche e la sovrapposizione delle norme hanno prodotto un "mostro", incomprensibile ai più. Infine, la riforma fiscale: se ne parla da anni, ma finora i governi non sono andati oltre l'approvazione di leggi delega puntualmente decadute.

PENSIONI

Agar Brugiavini e Roberta Rainato

La riforma delle pensioni contribuisce a riequilibrare i conti nel breve periodo, ma soprattutto consente la sostenibilità della spesa per pensioni nel lungo periodo garantendo l'equità intergenerazionale. Sui coefficienti di trasformazione si poteva seguire l'esempio svedese. Resta aperto il nodo dei lavoratori esodati.

A pochi giorni dall'insediamento del governo Monti prende vita la riforma delle pensioni. E' una importante riforma che va nella direzione di contenere la dinamica della spesa pensionistica, in linea con gli impegni presi con l'Unione Europea. Le nuove regole contribuiscono a riequilibrare i conti pubblici nel breve periodo, ma soprattutto garantiscono la sostenibilità della spesa nel lungo periodo in un'ottica di equità intergenerazionale. Tuttavia le nuove regole fanno emergere il problema dei lavoratori "esodati" su cui tuttora si dibatte.

COSA È STATO FATTO

La riforma delle pensioni ha affrontato alcuni nodi cruciali del sistema pensionistico italiano, di cui offriamo un breve elenco non esaustivo.

1. Estensione del metodo contributivo pro-rata anche a coloro che andranno in pensione con il sistema retributivo, applicando il calcolo contributivo ai soli contributi versati dal 1° gennaio 2012, rivalutati annualmente con la media quinquennale del tasso di crescita del Pil nominale.
2. Pensione di vecchiaia ordinaria. Già a partire dal 1° gennaio 2012 l'età minima di pensionamento viene innalzata. Per tutte le categorie di lavoratori e per le lavoratrici del settore pubblico l'età minima viene elevata a 66 anni, in luogo di 65 anni. Per le lavoratrici del settore privato l'età sale a 62 anni (invece di 60 anni) per il requisito della vecchiaia, o in alternativa 60 o 61 anni con il sistema delle quote (se gli anni di contributi sono sufficienti). Il requisito minimo sale a 63 anni + 6 mesi nel 2014, a 65 anni nel 2016, a 66 anni nel 2018. Analoghe modifiche valgono per le lavoratrici autonome.
3. Pensioni di anzianità. Dal 1° gennaio 2012 scompare il sistema delle quote che rimane in vigore solo per i lavoratori impiegati in attività usuranti. Alle pensioni di anzianità subentrano le

pensioni «anticipate», basate sul solo requisito dell'anzianità contributiva (42 anni e 1 mese per gli uomini, 41 anni e un mese per le donne). Queste prevedono una penalizzazione sulla quota di pensione relativa ai contributi maturati fino al 31 dicembre 2011 e per la sola quota di pensione determinata con il metodo di calcolo retributivo (nel caso del sistema misto). La penalizzazione è una correzione attuariale che tiene conto della diversa longevità dei futuri pensionati¹. E' da notare che l'abolizione del sistema delle quote e le nuove regole di accesso alla pensione di vecchiaia hanno di fatto bloccato molti lavoratori che avrebbero maturato i requisiti in breve tempo e che erano quindi prossimi alla pensione. Sono previste tuttavia diverse deroghe per particolari categorie di lavoratori, particolarmente se molto vicini alla pensione o se lavoratori precoci.

4. Adeguamento dei coefficienti necessari a convertire il montante del sistema contributivo in rendita pensionistica (coefficienti di trasformazione) all'aumento della speranza di vita. Queste correzioni si applicheranno già dal 1° gennaio 2013 e varieranno gradualmente nel tempo, determinando una riduzione del 2-3 per cento delle pensioni erogate (sulla sola parte contributiva). Per contro, coloro che ritarderanno la pensione oltre i 65 anni potranno godere di importi di pensione più elevati². La revisione dei coefficienti di trasformazione è particolarmente rilevante nel contesto della riforma pensionistica per garantire un equilibrio del sistema pensionistico secondo il principio del metodo contributivo da applicarsi anche a coloro che andranno in pensione nei prossimi anni e non solo a regime.
5. Blocco parziale delle perequazioni all'inflazione. Per i soli anni 2012 e 2013 l'indicizzazione è garantita fino a tre volte il trattamento minimo Inps (circa 1.400 euro lordi mensili); per l'intero ammontare di importo superiore non viene applicata alcuna indicizzazione.

¹ Si veda Sandro Gronchi, "[Cosa fare delle pensioni di anzianità](#)" e Boeri-Brugiavini, "[Non per cassa ma per equità](#)".

² Sono stati individuati 130mila lavoratori esodati con il decreto interministeriale di giugno (65mila) e con la legge sulla spending review dello scorso agosto (55mila); i rimanenti 10mila discendono dall'applicazione della "finestra mobile" che ha posticipato il pensionamento di dodici mesi dalla data di effettiva maturazione del diritto. Dalla ricognizione di ottobre è emerso che alla platea degli esodati del biennio 2013-2014 si aggiungono ulteriori 8.977 lavoratori e secondo le stime saranno perciò necessari altri 440 milioni di euro per il biennio in questione: la copertura finanziaria è in fase di definizione in sede legislativa.

COSA RESTA DA FARE E LE OCCASIONI MANCATE

1. La questione degli esodati

Non c'è una definizione certa dei "lavoratori esodati" e non stupisce quindi che non sia praticabile una stima corretta del loro numero. Si parla in alcuni casi di lavoratori "esodati" e lavoratori "esondandi" perché, oltre a coloro che sono già usciti dal mercato del lavoro, potenzialmente alcuni gruppi di lavoratori sono "a rischio", specialmente se si allargano i criteri di inclusione. I lavoratori esodati sono coloro che prima del 4 dicembre 2011, hanno deciso di lasciare l'azienda anzitempo con la certezza di ricevere la pensione al massimo entro due anni. Per effetto della riforma, che necessariamente ha dovuto trovare applicazione in tempi molto rapidi, e in particolare per l'abolizione delle quote (ma anche per i nuovi requisiti per la pensione di vecchiaia) questi lavoratori si trovano senza occupazione e senza assegno pensionistico.

Il perdurare della crisi economica ha reso il problema particolarmente acuto perché ha fatto emergere una anomalia del nostro sistema di welfare: i lavoratori in esubero, che un tempo sarebbero stati protetti dal sistema pensionistico anche in età relativamente giovani, non si qualificano per la pensione perché non raggiungono il nuovo requisito minimo di età per il pensionamento di vecchiaia.

In assenza di una chiara definizione il numero di lavoratori esodati e esondandi deriva da stime: la spesa che dovrebbe derivare dal salvaguardare i primi 130mila esodati ammonta a circa 9,2 miliardi di euro, necessari per coprire le pensioni per gli anni dal 2012 al 2020. Il tentativo messo in atto da diverse forze politiche e sindacati di allargare la platea degli aventi diritto attenuando i criteri di selezione rischia di vanificare i capisaldi della riforma delle pensioni.

Per i lavoratori esodati o esodandi una soluzione è tuttora percorribile: rideterminare gli importi pensionistici applicando riduzioni attuariali, pari a circa il 2-3 per cento in meno per ogni anno precedente il raggiungimento della nuova età pensionabile. Al tempo stesso, dovrebbe essere chiesto ai datori di lavoro di versare i contributi sociali per questi lavoratori fino a quando questi maturano il diritto a una pensione piena.

Alla priorità di salvaguardare gli esodati vanno affiancate norme dirette ai datori di lavoro, volte a introdurre adeguati incentivi al mantenimento in azienda dei lavoratori con oltre 57 anni di età o, in alternativa, a favorire con opportuni incentivi o agevolazioni fiscali e contributive il loro reintegro in azienda, anche tramite forme alternative al contratto di lavoro dipendente.

Tali misure saranno più facilmente attuabili se il paese tornerà a

crescere e se si realizzeranno piani di risanamento aziendale, assieme al completamento della riforma del mercato del lavoro.

2. La mancata flessibilità

Se da un lato le disposizioni sulla pensione di vecchiaia e la sostituzione delle pensioni di anzianità con le anticipate rispondono all'obiettivo desiderabile e necessario di innalzamento dell'età di pensionamento e rappresentano un importante risultato della riforma di novembre 2011, dall'altro occorre notare che il principio di flessibilità che ha caratterizzato la riforma Dini viene ridimensionato. Poiché tali modifiche sono avvenute in tempi rapidi, la riforma ha costretto molti lavoratori prossimi alla pensione (anche non esodati e non esodandi) a rivedere i propri piani con limitate possibilità di modulare l'uscita dal lavoro verso il pensionamento. Quindi anche lavoratori che pure avrebbero accettato una decurtazione (ad esempio con criteri attuariali) della propria pensione pur di mantenere la flessibilità in uscita, si sono visti costretti a posticipare il pensionamento continuando a lavorare con mansioni e in ambienti non necessariamente ideali per alcune fasce di età (si veda Boeri-Brugiavini, "[Salviamo la Riforma e la nostra credibilità](#)").

3. I coefficienti di trasformazione

Se da un lato era assolutamente necessario intervenire sull'adeguamento dei coefficienti di trasformazione per agganciarli alla accresciuta longevità, dall'altro si poteva una volta per tutte definire un meccanismo automatico simile al sistema svedese. L'idea è quella di assegnare a ciascuna coorte di nascita coefficienti specifici e "fissati" al raggiungimento dell'età pensionabile di vecchiaia. Pertanto, ogni coorte possiede coefficienti propri che tengono conto della dinamica della longevità e dell'andamento economico.

Il sistema dei coefficienti di trasformazione è iniquo tra le generazioni e all'interno della stessa generazione perché dipendono dall'anno di pensionamento e non anche dall'anno di nascita. Nel sistema svedese viene garantita equità intragenerazionale, perché lavoratori della stessa coorte di nascita vengono remunerati con lo stesso coefficiente basato sulla longevità, e si raggiunge anche una equità intergenerazionale perché ogni generazione vede il proprio montante attualizzato in funzione della propria longevità e della propria durata del pensionamento (si veda Sandro Gronchi, "[Coefficienti: tutto da rifare](#)").

4. I fondi pensione

La riforma delle pensioni intende rafforzare il ruolo dei tre pilastri del sistema pensionistico, quello pubblico con la prestazione erogata dall'Inps, quello privato dei fondi pensione, e quello individuale costituito dal risparmio personale, aprendo all'ipotesi di trasferire una quota di contribuzione attualmente destinata al sistema pubblico alla previdenza complementare. Tuttavia sembrano ancora insufficienti le misure tese a rafforzare la previdenza complementare. Inoltre è ancora carente l'informazione fornita ai lavoratori sui possibili vantaggi e svantaggi di questa forma di assicurazione previdenziale.

POLITICHE DEL LAVORO

Tito Boeri e Pietro Garibaldi

La riforma del mercato del lavoro è la grande incompiuta del governo Monti. Sulla carta la legge 92 (la cosiddetta riforma Fornero) è molto ambiziosa: affronta tutti i principali problemi, dall'entrata nel mercato del lavoro alla cosiddetta "flessibilità in uscita", dal riordino degli ammortizzatori sociali al dualismo fra lavoratori precari e lavoratori assunti con i contratti a tempo indeterminato. Purtroppo, questa ampiezza avviene a scapito della profondità e scontenta tutte le parti in causa.

COSA È STATO FATTO: UNA RIFORMA INCOMPIUTA

Molte misure sono destinate a essere inefficaci e aumentare il grado di incertezza sul mercato del lavoro. Anziché ridurre il ruolo dei giudici nel contenzioso, tendono a potenziarlo, come segnalato dalla prima giurisprudenza sulla nuova legge. Aumenta così l'incertezza sui costi dei licenziamenti. Come giustamente dice il ministro, saranno comunque i dati a dirci a breve quanto la riforma abbia cambiato lo status quo. Per il momento, l'unica cosa certa è che il contratto di **apprendistato**, il veicolo principale per l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro nelle intenzioni del legislatore, non decolla, tant'è che si pensa di cambiargli nome (!). La cosa più grave è che continua a non esserci canale di ingresso verso la stabilità. Inoltre, come sembra trapelare dalla giurisprudenza sulla nuova legge, la riforma dei **licenziamenti** aumenta ulteriormente la discrezionalità dei giudici. L'allargamento della platea di lavoratori coperti dagli ammortizzatori sociali è marginale e la durata massima delle indennità di mobilità viene ridotta. Chi - con più di 60 anni - è rimasto senza lavoro si sente così preso tra due fuochi: una pensione che si allontana e sussidi di disoccupazione che si accorciano con scarse prospettive di trovare lavoro.

È significativo il fatto che il Governo Monti nel giorno stesso in cui ha chiesto la fiducia sulla riforma, si sia impegnato a cambiarla. In effetti, la circolare emessa dal ministro Fornero sui contratti a termine una settimana fa è tutt'altro che una semplice interpretazione della riforma. È già una riforma della riforma perché si demanda alla contrattazione la determinazione delle modalità del passaggio da un contratto a tempo determinato all'altro.

COSA SI POTEVA FARE

Anche il tavolo sulla produttività non sembra avere portato sin qui a risultati di rilievo. Poteva essere l'occasione per un nuovo patto sociale, a vent'anni dallo storico accordo raggiunto da Carlo Azeglio Ciampi in un altro momento di grande difficoltà per il nostro paese. Poteva contemplare una significativa riduzione del cuneo fiscale in cambio di moderazione salariale, che assegnasse più spazio alla cosiddetta contrattazione di secondo livello, e di un blocco dei licenziamenti. Ma si è scelta un'altra strada. E il patto adesso appare molto lontano e, se anche un accordo fosse raggiunto in extremis, rischia di essere di basso profilo.

Infine, la riforma delle pensioni ha ignorato il mercato del lavoro nel mezzo di una crisi profonda. Anziché permettere pensionamenti a diverse età con riduzioni attuariali della pensione per chi si ritira prima dalla vita attiva, si è proceduto innalzando bruscamente l'età minima di pensionamento. Abbiamo così avuto il problema degli esodati ed esodandi, che rischia di non essere risolto nemmeno con l'ultimo emendamento alla legge di Stabilità. Il rischio è che il numero di esodandi sia una variabile fuori controllo, che dipenda dalle aspettative sull'azione di Governo. Se imprese e lavoratori si aspettano di essere salvaguardati da provvedimenti ad hoc, il numero di lavoratori esodandi probabilmente aumenterà invece che diminuire. Non si sono neanche aboliti i ricongiungimenti onerosi, che penalizzano chi cambia lavoro più spesso. È una misura iniqua che colpisce le donne e i giovani.

SHOCK FISCALE

Francesco Giavazzi

Negli ultimi mesi del Governo Berlusconi e nel primo anno del Governo Monti sono state varate nuove imposte (centrali e locali) per un ammontare pari a circa 4 punti di Pil (stima del vice-direttore della Banca d'Italia, Salvatore Rossi, [in una recente audizione parlamentare](#)).

GLI EFFETTI

Per valutare l'effetto di questo shock fiscale sull'economia italiana è necessario usare un "moltiplicatore", cioè una misura dell'effetto (probabilmente recessivo) di un inasprimento fiscale. Vi è un ampio dibattito sul valore del moltiplicatore delle tasse. Christina e David Romer, dell'università di Berkeley, in un articolo pubblicato due anni fa sull'*American Economic Review*, e che ha fortemente influenzato la ricerca in questo campo, stimano per gli Stati Uniti, un moltiplicatore che raggiunge il valore di -3 dopo tre anni. In altre parole, un inasprimento fiscale pari a un punto di Pil ne riduce il livello, su quell'arco temporale, di 3 punti.

In una ricerca che applica una metodologia simile a un campione di quindici paesi Ocse, Alberto Alesina, Carlo Favero ed io stimiamo, per l'Italia, un moltiplicatore che è pari a poco meno di - 1.0 a un anno di distanza dallo shock fiscale e che poi sale fino a circa - 2.0 dopo due-tre anni.

I conti tornano: a meno di un anno di distanza dallo shock fiscale, il Pil italiano è sceso di due punti e mezzo, con un moltiplicatore pari a - 0,65.

Se il 2012 si chiuderà con una crescita negativa vicino a - 3 per cento, il moltiplicatore sarà pari a - 0,75. Se crediamo alle stime del moltiplicatore citate sopra -- e pur escludendo i valori "estremi" stimati dai Romer -- nei prossimi due anni l'economia, in assenza di variazioni nella politica fiscale, si contrarrà di altri due punti-due punti e mezzo.

Alla luce di questi conti, mi chiedo - pur riconoscendo al governo Monti il merito di aver drasticamente cambiato le aspettative, evitando un anno fa un default che appariva sempre più probabile - che cosa possa indurre all'ottimismo sulla crescita e che cosa giustifichi l'annuncio che "si inizia a vedere un po' di luce in fondo al tunnel".

LA COMPETITIVITÀ DEL SISTEMA PRODUTTIVO

Fabiano Schivardi

Dal punto di vista degli interventi per il sistema produttivo, l'azione del Governo Monti sconta le diverse visioni dei suoi componenti. Da una parte, la presidenza del Consiglio e il Tesoro, che privilegiano un approccio "di mercato", basato su una riduzione dell'intervento dello Stato, sia in termini di spesa (sussidi alle imprese) sia in termini di regolamentazione (semplificazione e snellimento burocratico). Dall'altra il ministero dello Sviluppo economico, anch'esso favorevole alla semplificazione, ma con una visione più interventista dal punto di vista del sostegno diretto alle imprese. Di conseguenza, diverse cose sono state fatte sul fronte delle liberalizzazioni e delle semplificazioni, mentre non è emersa una visione coerente di come intervenire sul fronte della produttività e della competitività, uno dei problemi principali che l'economia italiana si trova ad affrontare. Di seguito una lista non esaustiva di quello che è stato fatto, di quanto rimane in sospeso e quello che ancora va fatto.

COSA È STATO FATTO

Il decreto "cresci Italia" del gennaio scorso ha introdotto una serie di misure pro-concorrenziali, fra le quali le più importanti sono state: l'aumento dei poteri dell'Antitrust e delle altre Autorità per le industrie di rete, e la creazione dell'Autorità per i trasporti; l'eliminazione di alcune restrizioni nel settore del commercio al dettaglio; lo scorporo della rete di trasmissione del gas; l'aumento dell'organico delle farmacie e dei notai; la creazione dei tribunali delle imprese, per velocizzare i tempi della giustizia civile. Molto importante, sia per il suo contenuto pratico, ma più ancora per quello simbolico, il divieto di far parte di consigli di amministrazione di società finanziarie fra loro in concorrenza.

I provvedimenti di semplificazione sono stati vari, sia nel "decreto sviluppo", che nel decreto "semplifica Italia", che nel decreto "crescita 2.0". In particolare, quest'ultimo ha previsto una serie di norme a favore delle start-up innovative, che però sono di incerta efficacia e, per alcuni aspetti, possono indurre distorsioni.

COSA È IN SOSPESO

Rimane ancora da realizzare la riforma dei sussidi alle imprese, dove più forti sono emerse le differenti visioni dei membri del Governo. In quanto autore del "[Rapporto Giavazzi](#)", su questo argomento ho una visione "di parte". In estrema sintesi, il rapporto propone di limitare l'utilizzo dei sussidi a chiare forme di fallimento di mercato, tagliando tutti gli altri. I risparmi andrebbero utilizzati per la riduzione del cuneo fiscale sul lavoro. Al momento, il provvedimento è in discussione nell'ambito della legge di stabilità. Parte dei sussidi alle imprese erano già stati riallocati nel "Fondo per la crescita sostenibile", istituito presso il ministero per lo Sviluppo economico, che però non è ancora operativo.

L'Autorità per i trasporti è rimasta sulla carta. Sarebbe importante che diventasse operativa prima della fine della legislatura.

COSA MANCA

Il presidente Monti ha affermato che uno dei compiti del suo Governo era di compiere una rivoluzione culturale, un'affermazione con la quale mi trovo pienamente d'accordo. Da questo punto di vista, il segnale poteva essere più netto. Ad esempio, la vera rivoluzione nella liberalizzazione di alcuni servizi, quali le farmacie, sarebbe stata l'abolizione della pianta organica, invece che un aumento del numero di farmacie ammesse. Sarebbe stato fondamentale far passare il principio che il numero di farmacie è determinato dal mercato. Anche sulle nomine nelle Authority non è stato affermato in modo chiaro e netto il principio della competenza e dell'indipendenza e il Governo si è consumato in estenuanti bracci di ferro con il Parlamento. Bene ridurre il numero delle province, ma il vero messaggio di rottura sarebbe stato la loro abolizione piuttosto che l'accorpamento.

LA POLITICA PER LE IMPRESE

Francesco Daveri

Il presidente del Consiglio Mario Monti ha sempre fatto di rigore e sviluppo un binomio inscindibile della sua azione di governo. Anche il primo decreto del suo governo, il “salva Italia”, si intitolava significativamente “Misure per lo sviluppo, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”. Come dire: lo sviluppo viene prima. Il presidente di Confindustria Giorgio Napolitano, però, non perde occasione per ricordare che il Governo Monti avrà anche salvato l’Italia dal baratro dell’insolvenza, ma ha fatto troppo poco per le imprese.

COSA È STATO FATTO E COSA RESTA IN SOSPESO

Un modo pratico per capire se, dopo un anno di Governo Monti, in questo campo il bicchiere sia mezzo pieno o mezzo vuoto è quello di ricordare i principali interventi a favore o contro le attività economiche d’impresa, raggruppando le varie misure in base al loro effetto sulle imprese già esistenti e su quelle che ancora non ci sono ma che potrebbero nascere. Da tenere presente che i dati di demografia d’impresa dicono che in Italia non nascono poche imprese, rispetto agli altri paesi. Piuttosto, di quelle nate ne muoiono tante e quelle che sopravvivono non diventano grandi. Questi sono i grandi problemi del made in Italy.

Il Governo Monti ha prodotto una serie di interventi legislativi, alcuni dei quali all’interno di pacchetti denominati “Sviluppo” o “Sviluppo-bis”. Ma è nel decreto “salva Italia” che si trovano la maggior parte degli interventi in favore delle imprese, soprattutto di quelle già esistenti. La misura qualitativamente più importante, anche perché già operativa sull’anno fiscale 2011 è l’Ace, l’aiuto alla crescita economica (in inglese Allowance for Corporate Equity), introdotto dall’articolo 1 del decreto legge 201/2011. La norma prevede un incentivo fiscale al rafforzamento della struttura patrimoniale delle imprese con l’esclusione del rendimento normale del nuovo capitale investito e degli utili reinvestiti dal calcolo del reddito d’impresa. Il rendimento normale viene fissato al 3 per cento fino al 2013. L’Ace è, in linea di principio, un’ottima idea: il debito finanziario sul totale del capitale proprio è molto più alto in Italia che in Francia e in Germania. Ma il capitale proprio servirebbe, altrimenti è difficile finanziare gli investimenti nel capitale intangibile - ricerca, software, competenze e risorse umane -, quelli che fanno la differenza nel mondo

dell'information technology. Le banche finanziano volentieri l'acquisto di un capannone che può essere dato in garanzia, molto meno l'apertura di una software house. L'Ace è un'ottima idea, sia pure non nuova: era già prevista nella legge delega fiscale di Tremonti, il quale, a sua volta, si era presto pentito di avere incautamente cancellato la Dit (dual income tax) di Vincenzo Visco. Ma, dopo tutto, la politica non è l'università: copiare o attuare una buona idea di un governo precedente non è un delitto. L'Ace è però destinata ad avere efficacia per ora limitata: per funzionare ha bisogno che ci siano gli utili e gli aumenti di capitale. Invece la redditività aziendale è al palo da quando l'economia italiana è rientrata in recessione nel secondo semestre 2011, e così pure gli investimenti. Ma quando (se?) l'economia ripartirà nel 2013, l'Ace sarà un utile volano di crescita addizionale.

A sostegno alle imprese già esistenti, sempre con il decreto "salva Italia", è stata introdotta la tanto auspicata svalutazione fiscale, rendendo interamente deducibile l'Irap sul costo del lavoro dall'imposta sui redditi personali (Irpef) e da quella sul reddito delle società (Ires) relativi all'anno 2012. È una misura molto importante: in passato la deduzione era limitata solo al 10 per cento di questo costo. Per ora, però, l'effetto del taglio dell'Irap non si vede perché è a valere sull'anno 2012. Quello che per il momento si vede è l'effetto dell'altra parte della svalutazione fiscale, che si compone non solo delle misure che, riducendo il costo del lavoro, incoraggiano le esportazioni, ma anche di quelle che scoraggiano le importazioni. E l'aumento dell'Iva al 21 per cento introdotto dal governo Berlusconi a partire dal settembre 2011 colpisce i consumi e quindi le importazioni, ma non i prodotti esportati. Gli ulteriori aumenti dell'Iva di 1 o 2 punti necessari a far quadrare i conti e a rispettare gli impegni con l'Europa per il 2013 sono oggetto di discussione in Parlamento. Per ora, dunque, ciò che si vede della svalutazione fiscale è quella che tutti, tranne qualche economista pudico, chiamano stangata sui consumi – forse inevitabile, ma pur sempre stangata.

SEMPLIFICAZIONI E MISURE PER LE START-UP

Nei decreti successivi al "salva Italia" il Governo ha adottato una varietà di provvedimenti di semplificazione amministrativa, contabile e fiscale che dovrebbero favorire l'inizio e la conduzione della normale attività economica delle piccole imprese. Ma, [come riportava Il Sole-24Ore](#) nel suo periodico monitoraggio sullo stato di attuazione effettiva delle riforme, i regolamenti per rendere proporzionali al rischio dell'attività da verificare sono di là da venire e il regolamento sull'autorizzazione unica ambientale - volto a ridurre gli oneri del

rispetto della legge per le imprese - è ancora in attesa di un'approvazione definitiva.

Nei provvedimenti più recenti (decreto "Sviluppo-bis" del 18 ottobre 2012) il Governo si è ricordato delle start-up, delle imprese innovative non ancora nate e ha predisposto misure in loro favore, sia in termini di deroghe in materia di diritto societario che di carattere fiscale e contributivo. Se ne avvantaggiano le imprese che rientrano nella fattispecie delle start-up innovative, cioè quelle che investono più del 30 per cento dei loro costi o produzione in ricerca o che impiegano ricercatori o dottori di ricerca per più del 30 per cento dei loro occupati o ancora che siano assegnatarie di diritti di proprietà industriali di varia natura.

Sempre con l'obiettivo di semplificare la vita economica delle imprese esistenti o potenziali, con il decreto "cresci Italia" (insieme ad altre misure intese ad accrescere la concorrenzialità dei mercati) sono diventati immediatamente operativi i nuovi tribunali specializzati per le imprese che hanno competenza, anche in materia di marchi e brevetti. Una loro più efficace tutela è nell'interesse del made in Italy, che vive (o muore) della commercializzazione e dell'appropriazione di idee.

Alle imprese che si internazionalizzano serve un istituto che dia un sostegno non protezionistico, di servizi, all'esportazione: c'è in tutti paesi, ma in Italia l'Ice era stato cancellato per la sfiducia dell'allora ministro dell'Economia Tremonti sulla possibilità di riformarlo. Il decreto "salva Italia" lo ha re-istituito, ma non ha ancora trovato i fondi per farlo funzionare. Non serve un carrozzone di Stato pieno di sedi in Italia, ma un organismo snello che accompagni l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese italiane che vanno in mercati lontani. Per ora c'è solo il suo presidente, Riccardo Monti, che ha recentemente dichiarato al Sole-24Ore di essere quotidianamente impegnato a sollecitare lo sblocco degli "ultimi passaggi amministrativi e contabili" che rendano operativa la rinnovata Agenzia. Con la ripresa del mercato interno non certo in vista, il nuovo Ice serve e in fretta.

LIBERALIZZAZIONI

Carlo Scarpa

Una delle liberalizzazioni che aveva fatto maggiormente discutere nel passato, ma che avrebbe potuto anche dare effetti concreti e di dimensioni non banali era quella dei servizi pubblici locali. E in questo campo non si sono fatti passi in avanti. Ma è solo in parte colpa del Governo.

COSA È STATO FATTO NEL DOPO REFERENDUM

Il referendum del giugno 2011 aveva abolito il “famoso” articolo 23 bis del Dm 112 del 2008, che introduceva il principio generale della attribuzione dei servizi pubblici locali su base competitiva e che contrastava quindi la possibilità di affidamenti cosiddetti in house, a imprese totalmente controllate dai comuni. La manovra del Governo Berlusconi dell’agosto 2011 (il decreto legge 138/2011) aveva tentato di ignorare il referendum, con una norma che semplicemente riproponeva l’articolo abrogato. Si trattò di una decisione improvvida e sprovveduta, sulla quale il Governo Monti ha costruito i suoi interventi. Ad esempio, il decreto liberalizzazioni di gennaio (Dm 1/2012) emendava l’articolo 4, prevedendo che gli enti locali predisponessero una delibera quadro che verifica la possibilità di liberalizzare tutti i suoi servizi, limitando i casi di monopolio come un residuo da giustificare con attenzione.

Purtroppo, la sentenza della Corte costituzionale del luglio scorso ha spazzato via l’articolo 4 della ingenua manovra di Berlusconi e le altrettanto ingenua prove di costruire qualcosa su tale base. Il principio sancito dalla Corte è sacrosanto, ma il risultato finale è che gli ultimi cinque anni di tentativi di riforma del settore sono stati cancellati – insieme agli sforzi (forse generosi, ma tecnicamente molto discutibili) del governo Monti.

COSA È RIMASTO IN SOSPESO

L’unico vero passo destinato a conseguenze durature è la costituzione di vere e proprie funzioni regolatorie per il settore idrico in capo all’Autorità per l’energia. Dopo il referendum, definire le tariffe idriche rappresenta una patata bollente, che infatti l’Autorità non ha ancora saputo gestire. Ma alla lunga ce la farà, e la razionalizzazione della regolazione del settore sarà sicuramente un risultato che il

governo Monti potrà reclamare al proprio attivo
Nel frattempo, la privatizzazione langue. Anzi, l'ingresso della Cassa depositi e prestiti (attraverso il Fondo strategico italiano) nel capitale di Hera, la grande utility emiliano-romagnola, sembra funzionale a proteggere la proprietà pubblica. Speriamo che la Cassa sappia almeno portare più efficienza in questa impresa, smentendo i timori di chi vede in operazioni simili l'albore di una nuova Iri; della quale nessuno che ricordi come è finita potrebbe seriamente sentire la mancanza.

GIUSTIZIA CIVILE

Daniela Marchesi

Molti sono gli interventi che il Governo Monti ha intrapreso per aggredire il problema dell'inefficienza della giustizia civile. Ovviamente, non tutti sono della stessa importanza, ma la maggior parte colpisce ingranaggi chiave del meccanismo generale della macchina giudiziaria.

Accanto a diverse misure che possiamo definire di ammodernamento del sistema (ad esempio, le azioni per una progressiva digitalizzazione del processo contenute nel decreto Sviluppo di ottobre, DI 179/2012) o di manutenzione, attraverso il potenziamento di strumenti normativi già esistenti (come le disposizioni che ampliano il campo di azione degli accordi tra debitore e creditori nel caso di fallimento, di cruciale importanza in questo momento di profonda crisi economica), i principali contributi all'azione di riduzione dell'inefficienza della giustizia civile interessano tre aspetti principali: riorganizzazione del sistema verso una maggiore specializzazione; contenimento della crescita del contenzioso di competenza delle corti di appello; regole sulla determinazione dell'onorario degli avvocati (tariffe e preventivi).

RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA

Le principali problematiche dal lato dell'offerta di giustizia non appaiono dovute alla scarsità delle risorse impegnate, quanto ad altri aspetti di inefficienza organizzativa. I risultati di un'analisi econometrica svolta su dati dell'Istat e del ministero della Giustizia portano a concludere che il nodo della questione risiede nella presenza di economie di scala non sfruttate nell'attività degli uffici giudiziari. La produttività del magistrato, infatti, è fortemente condizionata dalla dimensione dell'ufficio giudiziario in cui opera: economie di specializzazione non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate, in materia sia civile che penale.

La ripetuta attività su una materia specifica – ad esempio controversie in materia societaria – consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato, attraverso un processo di learning by doing, che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. È poi da tenere in conto che la rilevanza delle economie di specializzazione è amplificata nel nostro paese dal fatto che la crescita professionale dei magistrati fino

ad oggi è stata affidata prevalentemente alle esperienze maturate nel corso della carriera. Le stime evidenziano, inoltre, che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

Che cosa ha fatto il Governo Monti su questo tema

Con due decreti legislativi delegati in agosto, in recepimento di una delega per la riorganizzazione della geografia giudiziaria varata dal precedente Governo nella manovra estiva del 2011 (148/2011) ha attuato, per la prima volta nel nostro paese, una riduzione del numero degli uffici giudiziari, che ha interessato 31 tribunali e 667 uffici del giudice di pace.

Nel decreto "cresci-Italia" all'inizio del 2012 ha istituito i tribunali delle imprese. Si tratta di una sezione specializzata istituita presso i tribunali e le corti d'appello aventi sede nel capoluogo di ogni Regione, con eccezione di Lombardia e Sicilia (in cui sono presenti due sedi) e della Valle d'Aosta (in cui non sono presenti sedi, poiché la competenza spetta a Torino).

Il provvedimento va ad ampliare le competenze delle già esistenti sezioni specializzate in materia di proprietà industriale, conferendo a queste ultime anche la cognizione delle controversie in materia societaria, nonché di quelle aventi a oggetto contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture di rilevanza comunitaria.

- Cosa si potrebbe fare

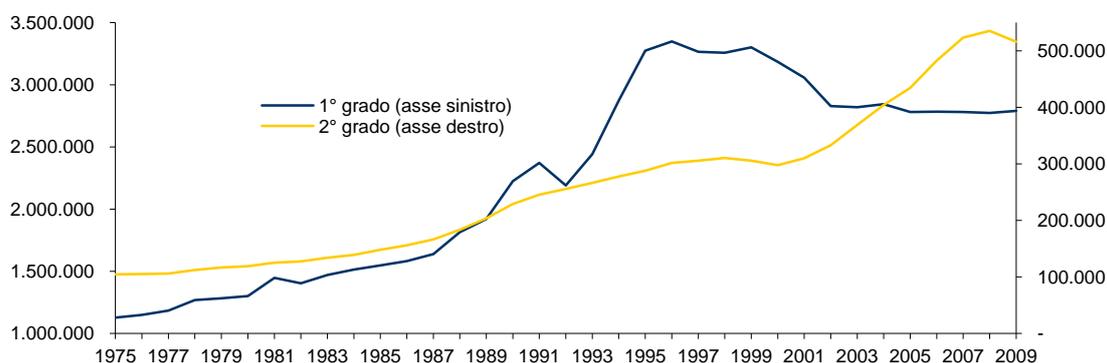
Sarebbe importante proseguire in questa direzione che vede la combinazione di una riorganizzazione delle competenze territoriali e per materia per favorire una maggiore specializzazione dell'attività degli uffici giudiziari. Sfruttando gli investimenti nell'informatizzazione dei tribunali, l'obiettivo potrebbe essere perseguito senza ricorrere a massicci spostamenti del personale e accorpamenti fisici delle diverse sedi: ulteriori risultati in termini di efficienza produttiva potrebbero essere raggiunti specializzando per materia le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di corte d'appello. In questo modo, tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse.

CONTENZIOSO DI COMPETENZA DELLE CORTI DI APPELLO

Secondo i dati raccolti dal ministero della Giustizia, nel 2011 la durata media dei giudizi di appello è stata di 1.032 giorni, con una crescita del 9 per cento rispetto all'anno precedente. Nei tribunali si impiegano circa 470 giorni (+3,1 per cento), mentre per il caso dei giudici di pace (353 giorni) il peggioramento è stato più marcato (+11,3 per cento). A ben guardare, questi dati nascondono un

segnale positivo: infatti, a seguito di importanti riforme che hanno visto nel 1995 l'introduzione del giudice di pace e nel 1999 del giudice unico di primo grado, nonché di un forte ampliamento dell'organico dei magistrati, il numero di giudizi pendenti di primo grado, che costituiscono la gran parte del contenzioso, è aumentato esponenzialmente per oltre un ventennio, ha iniziato a diminuire verso la fine degli anni Novanta per poi restare costante. Gli stessi dati evidenziano, però, che negli ultimi anni il numero di processi di secondo grado pendenti è molto cresciuto, il che segnala un preoccupante stato di sofferenza complessiva del sistema giudiziario (figura 1) e in modo particolare una concentrazione del fenomeno sulle corti d'appello.

Figura 1. Procedimenti civili pendenti - Anni 1975-2009



Fonte: Istat, Statistiche Giudiziarie e ministero della Giustizia

- Che ha fatto il Governo Monti su questo tema

Nel “decreto sviluppo” di giugno (83/2012) è stato istituito un filtro per il ricorso in appello in base al quale l’accesso al secondo grado di giudizio è consentito solo a quei ricorsi che superino una valutazione preliminare che vagli la probabilità di accoglimento al termine del giudizio. Scopo della disposizione è deflazionare i processi in secondo grado volti più a tirare in lungo che a dirimere una questione di diritto rimasta incerta dopo la sentenza di primo grado. Sempre nello stesso decreto, vengono snellite le procedure e ridotto il carico di lavoro dei magistrati nelle corti d’appello per lo svolgimento dei processi ex legge Pinto (riparazione per durata eccessiva del processo).

REGOLE SULLA DETERMINAZIONE DELL'ONORARIO DEGLI AVVOCATI

La formula che dagli anni Trenta ha determinato per legge gli onorari degli avvocati (parcella strettamente legata al numero di attività svolte nell'ambito del processo e pertanto alla lunghezza della causa) produce incentivi di comportamento distorti, che concorrono all'allungamento dei tempi dei processi. Con questo tipo di formula, tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. L'incentivo di comportamento generale è dunque quello di complicare la dinamica delle contese, o quanto meno non è quello di semplificarle. Una causa civile di modesta importanza si svolge perciò con un grado di complicazione, di lavoro professionale, di impiego di risorse pubbliche vicino a quello di una causa in cui sono in gioco somme molto rilevanti, che per natura dovrebbe essere molto più complessa. Se i processi sono inutilmente complessi, per un dato numero e una data produttività dei magistrati, i tempi complessivi della giustizia inevitabilmente si allungano.

Queste regole di determinazione dell'onorario rendono anche impossibile fornire un preventivo al cliente: la parcella dipende dal numero di attività che si svolgeranno nel corso del processo, ed è un numero che non si può prevedere con precisione ex ante poiché dipende anche dalla strategia processuale della controparte. A questo si deve anche la straordinaria congestione di cause economiche di basso valore che intasa la nostra giustizia civile. In assenza di preventivo, sono tanti coloro che si avventurano in processi che, a conti fatti, risultano economicamente molto meno convenienti di una transazione tra contendenti fuori dalle aule di giustizia.

- Che cosa ha fatto il Governo Monti su questo tema

Nel decreto "cresci-Italia" a inizio anno, sono state abrogate le tariffe professionali e si è introdotto un regime libero di determinazione dell'onorario.

Sempre nel decreto "cresci-Italia" si è introdotto l'obbligo di preventivo e la sua assenza è sanzionata come "illecito disciplinare"

COSA POTREBBE ACCADERE

Entrambe le disposizioni potrebbero venire radicalmente riviste da un progetto di legge per la riforma della professione forense che il Parlamento discute da molto prima dell'insediamento del Governo Monti, dall'inizio della legislatura. La sua approvazione

comporterebbe un deciso riavvicinamento al passato, con il sostanziale ripristino del ruolo del tariffario e nessuna sanzione in caso di mancato preventivo. Il progetto ha già visto diverse riletture delle due Camere, sostenuto trasversalmente dalle varie forze politiche, ed è ora di nuovo all'esame del Senato per l'approvazione definitiva. Sarebbe un'occasione sprecata se una riforma così importante varata dal Governo venisse rimpiazzata da scelte più conservative del Parlamento, prima ancora di iniziare a produrre i suoi effetti.

LA TUTELA DELLA SALUTE

Nerina Dirindin

Il governo Monti è intervenuto su quattro fondamentali ambiti: finanziamento per il Servizio sanitario nazionale, rete ospedaliera, assistenza farmaceutica e cure primarie.

CHE COSA È STATO FATTO

Sul finanziamento al Servizio sanitario nazionale, ha previsto riduzioni (legge 135/12 e Ddl di stabilità in corso di discussione) che si sono aggiunte a quelle già disposte dal precedente governo (DI 98/2011), “caricando” il quadro programmatico di obiettivi di contenimento piuttosto rilevanti, soprattutto per le Regioni già impegnate nei Piani di rientro. Rispetto a quanto già previsto nel settembre 2011 (Na Def 2011), il finanziamento è stato ridotto complessivamente di circa 3,8 miliardi nel 2012, di 7,3 miliardi nel 2013 e di quasi 9 miliardi nel 2014.

Sull’assistenza ospedaliera, la manovra estiva (DI 95/2012) è intervenuta prevedendo una importante riduzione dei posti letto (3,7 per mille abitanti circa 7.400 posti letto in meno rispetto all’1/1/2012) e del tasso di ospedalizzazione (160 ricoveri per mille abitanti a fronte di una media nel 2010 di 175 per 1.000 ab), con riorganizzazioni della rete di non immediata realizzazione.

Per ciò che riguarda l’assistenza farmaceutica, il governo (spending review e decreto Balduzzi) è intervenuto sulla spesa complessiva (riducendo il tetto per la convenzionata e aumentando quello per l’ospedaliera), sulle modalità prescrittive dei medici di base (imponendo l’obbligo di indicare il nome del principio attivo anziché il nome commerciale del farmaco), disponendo la revisione dell’ormai datato Prontuario farmaceutico nazionale (attraverso l’esclusione dei soli farmaci terapeuticamente superati e non, come inizialmente ipotizzato, di quelli con insufficienti evidenze di efficacia) e aumentando lo sconto a carico dei farmacisti e dell’industria.

Quanto all’assistenza territoriale, il governo ha previsto la nascita di strutture per le cure primarie aperte al pubblico per tutto l’arco della giornata, la cui concreta attuazione è peraltro subordinata al rinnovo delle convenzioni nazionali con i medici di base (decreto Balduzzi).

CHE COSA RESTA IN SOSPESO

Nonostante i numerosi approfondimenti, il governo non ha ancora affrontato il problema dei ticket, sul quale pesano gli effetti perversi del superticket di 10 euro (reintrodotta nel 2011 dal precedente Governo) e l'aumento di ulteriori 2 miliardi di ticket a partire dal 2014 (disposta dalla manovra estiva del 2011). Gli oneri a carico del cittadino al momento del consumo sono così destinati a raddoppiare nel giro di un paio di anni, perdendo il tradizionale ruolo residuale nel finanziamento della sanità e puntando a incidere sul comportamento degli assistiti.

Restano inoltre in sospeso molti provvedimenti delicati, quali il nuovo Patto per la salute (da sottoscrivere con le Regioni) e la revisione dei livelli essenziali di assistenza (prevista entro la fine del 2012).

CHE COSA RESTA DA FARE

La prima priorità riguarda la crescente diffusa demotivazione degli operatori, sui quali ricadono condizioni di lavoro sempre più difficili e sui quali grava la "responsabilità" di negare o erogare l'assistenza alle persone che accedono ai servizi. Un sistema ad alta intensità di lavoro non può prescindere da una politica del personale che vada oltre il mero ridimensionamento delle dotazioni organiche (peraltro in alcuni casi opportuno). Promuovere un coinvolgimento responsabile degli operatori è indispensabile per generare contemporaneamente più efficienza e più qualità, soprattutto in una fase di grandi ristrettezze economiche.

La seconda priorità riguarda il rischio che la revisione del sistema di welfare vada oltre il pur doveroso contenimento delle inefficienze e il necessario contributo al risanamento della finanza pubblica. Il rischio è che siano sacrificati i principi di fondo che il nostro sistema ha da tempo adottato: universalità della tutela e solidarietà nel finanziamento.

Su entrambe le priorità, il livello centrale potrebbe svolgere un ruolo rilevante nel promuovere – fra gli operatori e i cittadini – responsabilità nell'uso delle risorse, spirito di appartenenza, etica della lotta agli sprechi, capacità di affrontare le sfide cui è chiamato un sistema sanitario complessivamente poco costoso, ma da molti anni sottoposto a continue e difficili ristrutturazioni.

UNIVERSITA' E SCUOLA

Daniele Checchi e Tullio Jappelli

Il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Francesco Profumo si è trovato nella situazione non facile di dover gestire sul fronte universitario la fase attuativa della riforma dell'università avviata dal ministro precedente (legge 240/2010 nota come "riforma Gelmini"). Sul fronte della scuola si è dovuto misurare con una serie di questioni (intenzionalmente) lasciate irrisolte dal ministro precedente, come per esempio il reclutamento dei nuovi insegnanti. A questo si è aggiunta la difficoltà creata dal mancato rinnovo contrattuale per il settore scuola e il blocco retributivo per il settore universitario, anch'essi non responsabilità del ministro attuale.

CHE COSA È STATO FATTO SUL FRONTE UNIVERSITARIO

Il ministro ha messo forte pressione sugli organi competenti per dare attuazione alle nuove modalità di accesso al ruolo di professore universitario (le cosiddette abilitazioni) e arrivare nei tempi contingentati dalla legge Gelmini a misurare i requisiti di accesso dei candidati ai concorsi, una condizione necessaria ad avviare le procedure. Ciò si è tradotto in numerosi adempimenti richiesti ad Anvur; operativamente è stato investito il Cineca, che gestisce le procedure informatiche del ministero, peraltro già molto impegnato sul fronte della valutazione della ricerca. In questo processo vi sono aspetti positivi (ad esempio, la pubblicazione dei curriculum dei commissari, l'inserimento di docenti stranieri nelle commissioni, il rispetto dei tempi previsti), ma anche criticità ed errori dovuti ai tempi estremamente ristretti, cui hanno fatto seguito ripetuti aggiustamenti e un prezzo in termini di immagine del sistema universitario. Qualche miglioramento è stato prodotto sui tempi di definizione del Fondo di finanziamento ordinario, anche se non si registrano segnali di cambiamento per quanto concerne una sua distribuzione maggiormente "meritocratica" tra gli atenei. È auspicabile che la conclusione della valutazione delle università (Vqr) porti, in tempi brevi, a novità sul fronte della ripartizione delle risorse. Sempre in attuazione delle previsioni di legge, il ministro ha concesso la proroga della carica di alcuni rettori fino a tutto il 2013, nonostante da più parti si sia invocato l'esercizio della moral suasion per consentire la formazione dei nuovi consigli di amministrazione guidati da rettori eletti secondo i nuovi statuti.

COSA NON È STATO FATTO SUL FRONTE UNIVERSITARIO

Il ministro ha evitato di definire la questione delle nuove immissioni in ruolo a seguito dei concorsi per le abilitazioni che si espletano, se i tempi non dovessero slittare, nel corso della prima metà del 2013. Al tempo dell'approvazione della riforma era stato previsto uno stanziamento straordinario per l'immissione nei ruoli di associato degli idonei all'abilitazione; tuttavia, le disposizioni vigenti in merito al blocco parziale del turnover rischiano di rendere non utilizzabile (e quindi riassorbibile) tale stanziamento. Si rischia il paradosso di aver messo in moto un'enorme macchina concorsuale priva di efficacia a causa del numero molto esiguo di posti che saranno effettivamente disponibili. Ciò accentua le incertezze della carriera universitaria, oltre alle difficoltà organizzative degli atenei causate dai numerosi pensionamenti.

Il ministro ha anche evitato di mettere mano alla revisione dell'offerta formativa, attuando le normative già esistenti che prevedono requisiti minimi di docenza più stringenti di quelli attuali. Poiché la programmazione della didattica anticipa di circa nove mesi la sua attuazione, ciò fa ritenere che, a meno di sorprese, anche l'anno accademico 2013-14 seguirà le vecchie regole, scaricando la patata bollente sul prossimo ministro. Infine, inspiegabilmente non è stato ancora approvato il nuovo regolamento per il dottorato di ricerca che, secondo la riforma, dovrebbe essere riorganizzato con standard più vicini a quelli internazionali.

COSA È STATO FATTO SUL FRONTE SCUOLA

Il ministro si è mosso agilmente attraverso la legislazione universitaria, sfruttando la propria esperienza di rettore del Politecnico di Torino, ma altrettanto non può dirsi del suo operato sul terreno della scuola. A suo merito va riconosciuta l'approvazione del regolamento sul sistema nazionale di valutazione, che rappresenta un buon compromesso tra l'esigenza di autovalutazione delle scuole in regime di autonomia e l'importanza di una valutazione esterna che assicuri affidabilità dei dati. L'avvio della valutazione dei dirigenti scolastici rappresenta un altro buon segnale nella stessa direzione; l'incremento degli organici tramite concorso nazionale era stato invece già avviato dal ministro precedente.

Il ministro ha anche avviato il reclutamento degli insegnanti, con una soluzione salomonica: tra la pressione dei precari di lungo corso e quella delle università che premevano per riaprire un canale di reclutamento per i neolaureati, si è scelto di ripartire il fabbisogno

stimato per i prossimi due anni tra i due canali.

COSA NON È STATO FATTO SUL FRONTE SCUOLA

Il neo più vistoso nel comportamento del ministro Profumo sta nel rapporto con gli 800mila insegnanti della scuola italiana. Sul terreno delle risorse il ministero beneficiava dei risparmi di spesa creati dalle riduzioni di organico stabilite dai governi precedenti³. Era previsto che un terzo dei risparmi di bilancio sarebbe stata destinato a incrementi retributivi, da distribuirsi con modalità non necessariamente uniformi tra docenti. Di queste risorse si è persa traccia nei vari decreti di riassetto della spesa pubblica. In un contesto di calo degli organici del 10 per cento in tre anni, di congelamento delle retribuzioni correnti (e plausibilmente future), di reclutamento contingentato, non occorre essere esperti di gestione delle risorse umane per comprendere che la proposta - poi ritirata in corso di dibattito parlamentare - di aumentare di un terzo l'orario di lavoro a parità di salario abbia rappresentato un gesto inaccettabile per gli insegnanti. Che l'ispirazione venga dal ministero dell'Economia attraverso la spending review non stupisce. Ma il fatto che sia stata accolta passivamente dal ministero dell'Istruzione ha prodotto effetti negativi sulle motivazioni dei docenti di cui non sinceramente non si avvertiva la necessità.

³ Per dare un ordine di grandezza, il numero complessivo degli insegnanti statali impiegati su posto normale a qualunque titolo (tempo indeterminato, incarico annuale o fino al termine delle attività didattiche) è calato di quasi 20mila unità tra il 2010-11 e il 2011-12, in misura pari al -3,1 per cento. Nei due anni precedenti la riduzione era stata, rispettivamente, di 36mila (-5,7 per cento) e 23mila (-3,7 per cento).

SERVIZI DI TRASPORTO

Marco Ponti

Nella politica complessiva di riduzione della spesa, anche il finanziamento ai trasporti pubblici locali è stato ridotto, seppure in misura modesta. È certamente un taglio più condivisibile di altri: l'Italia non solo è caratterizzata da tariffe molto basse e da costi di produzione molto alti, ma anche da un'offerta nel complesso sottoutilizzata, rispetto al resto d'Europa⁴. Meno condivisibile è l'apparente assenza di criteri premianti nei tagli e nell'erogazione di risorse (peraltro nuovamente centralizzate), che permettano di incentivare politiche di efficientamento.

CHE COSA È STATO FATTO

L'obbligo di gare per il trasporto ferroviario regionale è stato rimandato alla scadenza degli attuali contratti di servizio tra Trenitalia e Regioni: se vi era un giudizio politico positivo sulla necessità di avere maggior competizione, era perfettamente possibile farlo da subito, proprio perché Trenitalia è un'impresa pubblica. E si sarebbe dato un forte segnale di novità al settore. Molte iniziative sono state demandate, correttamente, alla costituenda Autorità indipendente per la regolazione dei trasporti: la separazione societaria tra rete ferroviaria e servizi (sia pure, in una prima fase, solo come studio per verificarne l'opportunità); il controllo, se pur consultivo, del servizio taxi; il controllo e la definizione dei bandi per le gare dei servizi di trasporto locale; la regolazione delle concessioni aeroportuali e autostradali, anche se il recente trasferimento delle competenze su quest'ultimo settore dall'Anas (in vistoso conflitto di interesse) al ministero delle Infrastrutture suscita molte perplessità, dal momento che non è stato chiarito se si tratterà di un'operazione temporanea o permanente, con potenziale svuotamento di competenze dell'Autorità. Anche il settore portuale richiede un intervento regolatorio moderno, oggi assente. La riforma dei porti, dopo anni di discussione parlamentare, non vede ancora la luce; così come non vede la luce lo sportello unico doganale, sulla cui urgenza concordano tutti gli operatori del settore. Emerge dunque un quadro di grande prudenza, ma la direzione presa con la istituzione in tempi brevi dell'Autorità appariva comunque innovativa e necessaria. Tuttavia l'Autorità, che doveva essere costituita in primavera per

⁴ Come emerge da uno studio di Bain & Co, in corso di completamento.

essere operativa entro l'anno, non è ancora nata, né pare essere attualmente tra le priorità dell'agenda del Governo. Disaccordo tra i partiti e tra questi e il Governo sui nomi dei commissari? Può essere (e questa sembra la motivazione ufficiale di tanto ritardo), ma non si può dimenticare che un'autorità di regolazione efficace e indipendente è nei fatti molto sgradita sia ai monopolisti, cioè ai futuri regolati, che ai regolatori attuali (di diritto o di fatto), cioè i politici "di riferimento" dei monopolisti stessi, che non sono certo pochi né secondari. Tra l'altro, si dice che alcuni dei futuri regolati abbiano avuto un ruolo indebito nel porre veti e suggerire nomi per la prima rosa proposta dal Governo a giugno.

IL FATTORE TEMPO

Nel frattempo, nel settore accadono cose preoccupanti. Vediamo sommariamente le principali. Vengono definiti i "contratti di programma" per gli aeroporti, determinando situazioni pattizie di lungo periodo, su cui l'Autorità farà molta fatica a intervenire. Anche la compra vendita di importanti infrastrutture in concessione (basti citare la Sea di Milano) avviene in base a valutazioni economiche che scontano una regolazione debole e condizionabile come l'attuale. E vi sono rischi di fenomeni simili nel settore autostradale, soprattutto nell'imminente scadenza di alcune concessioni, che potrebbero vedere operazioni di integrazione orizzontale dell'impresa dominante nel settore (il fenomeno è già avvenuto in passato). Si assiste all'integrazione verticale di un'impresa dominante come Fs, che detiene più del 90 per cento del mercato ferroviario (cfr. The Economist), è fortemente sussidiata, e sta acquistando importanti imprese di trasporto locale (Firenze e Torino). In questi casi, una buona prassi regolatoria postulerebbe almeno la rinuncia ad alcuni spazi di esclusiva. Per concludere, occorre ricordare che il trascorrere del tempo, per le politiche di regolazione e liberalizzazione, non è affatto neutrale: le imprese monopolistiche o dominanti si attrezzano, e ne hanno ampi mezzi, per radicare le loro posizioni, in vista di una "minaccia" quale può essere l'avvento di una Autorità indipendente. L'integrazione verticale e orizzontale è una di queste strategie: le esperienze americane e inglesi insegnano che la rapidità decisionale è un ingrediente fondamentale per avviare attività regolatorie in grado di difendere efficacemente gli interessi degli utenti e dei contribuenti.

POLITICHE PER LA FAMIGLIA

Daniela Del Boca

Per le famiglie con figli la situazione è decisamente peggiorata negli anni della crisi. Per i genitori di figli piccoli, i tagli dei fondi alle Regioni spingono molti comuni a ridurre l'offerta di servizi pubblici, asili nido, scuole a tempo pieno, assistenza agli anziani e disabili. Per i genitori di figli adulti, la disoccupazione dei giovani che vivono in famiglia imporrà ancora più lavoro alle donne anziane che, in seguito alla riforma delle pensioni, dovranno conciliare lavoro e famiglia per un numero maggiore di anni.

CHE COSA È STATO FATTO E CHE COSA RESTA IN SOSPESO

Per le famiglie con figli, la **riforma del lavoro** prevede due interventi da attuare in via sperimentale a favore della maternità e paternità, a valere per il triennio 2013-2015 (articolo 4 comma 24).

Il **primo** riguarda i congedi. Nell'ottobre del 2010 il Parlamento europeo aveva approvato una legge per proteggere le donne dal licenziamento a causa della maternità e per garantire anche ai padri almeno due settimane di **congedo obbligatorio**. La riforma italiana introduce congedi di paternità obbligatori di **un giorno** soltanto (comma 24, lettera a). La proposta va nella giusta direzione di ridurre le ancora fortissime asimmetrie nelle coppie in Italia e difendere la continuità delle carriere femminili, ma in questa forma è troppo limitata.

Si può fare di più: una strada potrebbe essere quella di incentivare congedi part-time per ambedue i genitori, sull'esempio di Svezia e Norvegia. In questo modo, si ridistribuiscono su ambedue i genitori i costi della nascita dei figli sulle carriere lavorative.

Il **secondo** intervento proposto nella riforma sono i **voucher** per l'uso delle baby sitter e per gli asili nido (comma 24, lettera b). Un contributo di 300 euro al mese, per un massimo di sei mesi, che potrà essere utilizzato a partire dal 2013 dalle madri lavoratrici nel primo anno di vita del bambino.

Si tratta di un intervento utile perché può contribuire a far emergere parte del lavoro di cura sommerso delle baby sitters spesso "in nero". C'è anche la possibilità di utilizzare i voucher per far fronte alle spese dei «servizi pubblici per l'infanzia o dei servizi privati accreditati». Questa possibilità è molto importante. Da un lato gli asili nido pubblici in Italia sono di alta qualità e hanno impatto significativo non solo sulla possibilità delle mamme di continuare a lavorare negli anni più "time-consuming" della crescita dei bambini,

ma anche sulle capacità scolastiche dei bambini medesimi negli anni seguenti.⁵

Le risorse messe a disposizione purtroppo sono molto limitate: 20 milioni di euro l'anno per tre anni. Nel caso in cui le mamme chiederanno il massimo contributo, (1.800 euro in sei mesi), solo circa 11 mila mamme potranno ricevere questo bonus.

Tuttavia anche questi interventi hanno l'obiettivo che sono nella giusta direzione. Ma non è chiaro se quest'ultimo intervento possa compensare la diminuzione di offerta di **servizi pubblici** e la privatizzazione dei servizi in atto in molti comuni.

I tagli alle spese per i nidi implicheranno una minor occupazione (femminile) sia per gli effetti diretti (le educatrici assunte) sia per gli effetti indiretti (più mamme con difficoltà di conciliare famiglia e lavoro), nonché effetti sui risultati cognitivi e non dei bambini stessi, dalla socializzazione per i figli unici agli esiti scolastici ed effetti di lungo periodo. La privatizzazione o esternalizzazione dei servizi può avere implicazioni negative di qualità (riducendo il rapporto operatore bambino per esempio). Si tratta di sostenere i comuni in un processo di riorganizzazione dei criteri di accesso e delle rette che consenta di affrontare i costi crescenti di gestione. Tuttavia, queste norme non sono state ancora attuate. La definizione dei criteri di accesso e le modalità di utilizzo delle misure sperimentali, nonché del numero e dell'importo dei voucher sono in attesa di un **decreto** del ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di concerto con il ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁵ "Exploring the role of Child Care in Italy "(with Ylenia Brilli and Chiara Pronzato) under review

L'ENERGIA

Marzio Galeotti

Nel suo primo anno di attività il Governo Monti ha dato l'impressione di trattare la materia energetica in maniera distratta, a tratti anche svogliata.

Mentre da più parti viene ribadito il ruolo centrale dell'energia non più solo come "carburante" del "motore" dell'economia, ma anche come componente di crescente importanza dello stesso sistema economico e dell'industria, il Governo non ha mostrato di condividere a fondo questa visione. Il risultato è stato che provvedimenti da tempo attesi sono stati adottati con ritardo e hanno spesso finito per alimentare, tra gli operatori e sui mercati, indiscrezioni e incertezza.

DUE DECRETI SUGLI INCENTIVI ALLE FONTI RINNOVABILI

Quando il ministero dello Sviluppo economico, competente per materia, è intervenuto con provvedimenti legislativi concreti, il faro che ne ha illuminato l'azione – se non l'unico certamente il principale – è apparso essere l'alto o eccessivo costo dell'energia per famiglie e imprese italiane. I due decreti sugli incentivi alle fonti rinnovabili di energia varati nel luglio scorso – il cosiddetto V Conto Energia per il fotovoltaico e il decreto sulle altre rinnovabili elettriche – ne sono un chiaro esempio.

Il governo ereditava dal passato decisioni che, distratte dalla grande illusione del nucleare, avevano finito per strutturare incentivi (soprattutto al solare fotovoltaico) così generosi e mal congegnati da alimentare uno sviluppo selvaggio del mercato, dove accanto ai produttori seri e motivati trovava ampio spazio la speculazione. Il mercato dunque si aspettava che il rinnovo del sostegno alle rinnovabili avrebbe comportato una riduzione degli incentivi, come del resto la teoria e la logica suggeriscono. Ma l'esito dei decreti effettivamente approvati è stato quello di una brusca frenata del settore, anziché un accompagnamento dolce e progressivo verso la grid parity. Oltretutto, si è usato un mix di incentivi economici ridotti e di appesantimento burocratico (aste e registri) comprensibile all'interno di un regime dirigistico che con i mercati liberalizzati dell'energia odierni non esiste più.

Tutto questo è stato preceduto e legittimato da un'intensa campagna mediatica che ha unicamente puntato il dito sull'eccessivo costo degli incentivi per famiglie e imprese a causa del crescente peso in bolletta. Ma si è spesso confuso il peso degli incentivi sul totale di

una bolletta elettrica la cui voce prevalente è e resta il costo della materia prima – di fonte fossile, gas e carbone – con la loro indiscutibile incidenza crescente. E si è finito per oscurare l'aspetto dei benefici che un maggiore utilizzo delle fonti rinnovabili comporta sul fronte ambientale (emissioni ridotte, non solo di CO₂), sul fronte della minore dipendenza energetica da fonti importate da regioni politicamente sensibili (che non si misura unicamente con la quantificazione monetaria delle minori importazioni di gas) e sui vantaggi economico-occupazionali di uno dei pochi settori – forse l'unico – dotato di proprietà anticicliche.

Il risultato complessivo è che il Governo ha fatto ampio uso di un aggettivo – “sostenibile” – che ha inteso e continua a intendere unicamente in termini economici, quando “sostenibilità” in Europa, così come nel mondo scientifico, fa invariabilmente riferimento a un obiettivo di salvaguardia dell'ambiente compatibile con la progressione del benessere economico delle persone. Si è perciò finito di parlare di crescita “sostenibile” quando forse si intendeva “sostenuta” e di uso “sostenibile” degli incentivi quando si voleva intendere “non (troppo) oneroso”.

IL DECRETO SVILUPPO

Gli interventi in campo energetico sono stati numerosi ed è impossibile richiamarli e commentarli uno per uno. Uno dei più significativi, positivo e generalmente apprezzato, è stato la separazione proprietaria di Snam da Eni, sancita dal Dpcm del maggio 2012, come previsto dal decreto legge sulle liberalizzazioni “cresci Italia” del precedente gennaio. In linea con i principi comunitari, la perdita di controllo di Eni su Snam favorisce una maggiore apertura del mercato e crea quindi le condizioni per una maggiore concorrenza.

Le misure più rilevanti sono tuttavia contenute nel cosiddetto “decreto sviluppo” entrato in vigore lo scorso agosto. Qui le ombre hanno largamente superato le luci.

Una delle misure più efficaci per favorire l'efficienza energetica, che il ministro dell'Economia del precedente governo aveva ripetutamente cercato di abolire o ridimensionare, le detrazioni fiscali del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici, venivano sostituite con un bonus unico per tutte le ristrutturazioni, del 50 per cento e valido fino a giugno 2013. Alla stessa percentuale di detrazione avranno diritto gli interventi di ristrutturazione edilizia ordinari, ossia quelli che non necessariamente fanno risparmiare energia, finora incentivati con detrazione del 36 per cento. Non precisamente un segno di sensibilità al tema della sostenibilità.

Positive invece le misure per favorire l'assunzione di giovani nelle aziende della green economy, evitando la delocalizzazione e cercando di favorire le aziende delle zone terremotate.

Da segnalare anche gli incentivi all'acquisto ai veicoli elettrici, ibridi, a biocombustibili o a gas, un contributo dal 2013 al prezzo di acquisto commisurato alle prestazioni in termini di emissioni dei veicoli. Per i veicoli elettrici, il decreto ha operato un intervento infrastrutturale prevedendo l'installazione obbligatoria di colonnine di ricarica in tutti gli edifici nuovi non residenziali sopra i 500 metri quadri (esclusi quelli della pubblica amministrazione). Entro sei mesi dall'entrata in vigore del Ddl e previa deliberazione del Cipe, verrà approvato il "Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica", che permetterà di incentivare la realizzazione di una rete di ricarica. È lecito nutrire forti dubbi sull'opportunità di un simile intervento visto che, a differenza dei veicoli a metano e Gpl la cui diffusione ha sostenuto le vendite del mercato nazionale negli ultimi anni, le automobili elettriche sono ancora estremamente costose, ne circolano pochissime e soprattutto il principale produttore nazionale non ne possiede la tecnologia. E un sospetto sorge su chi possa essere chiamato a pagare per la realizzazione della rete di ricarica.

LA SEN

Il "decreto sviluppo" si segnala per alcune altre disposizioni relative ad aspetti a cui il ministero dello Sviluppo economico intende dare risalto anche per l'inclusione nel documento di Strategia energetica nazionale (Sen) licenziato di recente.

IDROCARBURI MADE IN ITALY

Il più significativo, e sicuramente controverso, è il ritorno alla valorizzazione degli idrocarburi sul suolo e nei mari del Belpaese. L'Italia possiede un certo volume di petrolio e gas, la cui ricerca ed estrazione potrebbe giovare alla dipendenza energetica, all'economia tramite l'incremento di attività economica e occupazionale, e infine contribuire cospicuamente alla casse statali per il gettito di tasse e royalties da parte delle imprese energetiche. Chi non apprezza questo ritorno al passato nota che il petrolio e gas marcati Italia verranno venduti ai prezzi di mercato, senza sconti, in mercati liberi: ci saranno minori importazioni, ma non necessariamente maggiori risparmi. Inoltre, la diffusione delle fonti rinnovabili, in competizione con il gas, ridurrebbe permanentemente la dipendenza energetica dall'estero, mentre le riserve accertate e presunte di idrocarburi nazionali basterebbero per una manciata di anni anche ai depressi

livelli di consumi correnti. Infine grande è la preoccupazione per i rischi da Golfo del Messico in un Mare Mediterraneo il cui valore ambientale anche solo in termini di biodiversità non è nemmeno immaginabile. Deepwater Horizon insegna che si può trivellare ed estrarre petrolio in condizioni tecniche proibitive, ma le procedure per ovviare a disastri ambientali sono – per usare un eufemismo – ancora da perfezionare.

È poi arrivato il capacity payment, ossia la possibilità che alcuni impianti termoelettrici molto flessibili, come i cicli combinati a gas, vengano remunerati non solo per la produzione, ma anche per la potenza rapidamente dispacciabile che mettono a disposizione in presenza del carattere intermittente della produzione eolica e solare. E poiché in caso di emergenza freddo può non bastare il gas russo-algerino-libico che arriva via tubo o quello rigassificato che arriva via nave, o quello della coltivazione dei giacimenti nazionali, ma nemmeno gli stoccaggi e i distacchi dei contratti interrompibili, ecco la mano tesa alle centrali a olio combustibile: per prevenire le "situazioni di emergenza gas" si stabilisce che siano introdotti incentivi e "deroghe alla normativa sulle emissioni in atmosfera o alla qualità dei combustibili" per queste centrali. Un dispositivo che lascia a bocca aperta.

OTTO ANNI DI ORIZZONTE

Quale atto formale più significativo il Governo ha infine pubblicato lo scorso 16 ottobre la Strategia energetica nazionale (Sen), già annunciata nell'ormai lontano 2008 e ribadita poi nel 2011, in piena illusione da rientro sul nucleare. La Sen non appare un documento degno del proprio nome: pur non mancando di aspetti apprezzabili, pare difficile parlare di strategia quando l'orizzonte temporale è il 2020, solo otto anni da oggi, un lasso di tempo che non permette di vedere attuato alcuno degli interventi infrastrutturali prospettati. Se da un lato la Sen lodevolmente prevede di superare gli attuali obiettivi fissati dalle direttive europee per il nostro paese in tema di rinnovabili, efficienza energetica e riduzione delle emissioni, dall'altro risalta ancora una volta la preoccupazione di contenere i costi e l'obiettivo di allineare il costo dell'energia alla media europea, spesso con interventi che si presentano come potenzialmente costosi e quindi in contraddizione con l'annunciato obiettivo della "sostenibilità" economica.

Ritourneremo sulla Sen per approfondirne l'analisi, per il momento basti dire che ai vari obiettivi enunciati, e alla strategia nel suo complesso, manca totalmente una appropriata analisi costi-benefici, senza la quale è difficile valutare appieno la convenienza, la fattibilità

e l'ordinamento delle varie linee d'intervento. Difficile, in sostanza, che possa costituire uno strumento programmatico per il Governo che verrà.

Due interventi meritano comunque di essere menzionati. La Sen preannuncia la volontà di intervenire sulla governance dell'energia riportando nell'alveo delle competenze governative proprio la materia energetica, facendo dietro front sul Titolo V della Costituzione.

L'azione di governo si è troppo spesso arenata di fronte alla farraginoso potestà delle prerogative regionali. Il cammino di riforma costituzionale è lungo, ma è positivo il fatto che i primi passi siano stati compiuti.

Il secondo intervento riguarda invece il più volte annunciato e molto atteso decreto sulle rinnovabili termiche. Il Conto Termico adotta un meccanismo incentivante sul modello del Conto Energia e uno rivolto agli interventi di efficientamento energetico della Pa.

Il futuro esecutivo dovrebbe prendere le mosse da una Sen significativamente rivista e allungata nell'orizzonte programmatico al 2050, in linea con l'Europa. Dovrebbe presentare inoltre una visione organica della materia con una chiara enunciazione degli obiettivi corredati da un'attenta analisi di efficacia-efficienza. All'interno di questo contesto andranno poi inseriti i vari interventi come i tasselli di un puzzle il cui disegno è però già chiaro al legislatore, da adottare secondo una logica per quanto possibile non calata dall'alto ma condivisa e sensibile, ancorché non condizionata, alle istanze degli operatori e dei mercati. Ribaltando in buona sostanza la logica seguita spesso in questo anno.

AGENDA DIGITALE

Alfonso Fuggetta

È grazie all'innovazione digitale che le pubbliche amministrazioni, le imprese e la società nel suo complesso possono trovare quella leva decisiva per compiere un marcato avanzamento in tema di qualità dell'offerta, efficienza di funzionamento, contributo allo sviluppo e alla crescita del paese. In questo settore il paese sconta un ritardo grave, innanzi tutto per ciò che concerne la comprensione del tema e la capacità di impostare iniziative lungimiranti e organiche, in grado di promuovere una innovazione digitale diffusa in tutti i comparti della società e dell'economia.

CHE COSA È STATO FATTO

La prima iniziativa del Governo Monti in tema di agenda digitale è stata la costituzione della cabina di regia. Nata riunendo esperti e dirigenti dei diversi ministeri coinvolti, la cabina in realtà non poteva che essere un passaggio provvisorio verso un assetto compiuto e organicamente inserito all'interno della struttura di governo del paese. Tale trasformazione è partita con la creazione dell'Agenzia per l'Italia digitale. Manca ancora, però, un raccordo chiaro e organico tra Agenzia e Governo. Secondo molti, sarebbe stato opportuno legare l'Agenzia direttamente alla presidenza del Consiglio. Al momento, l'Agenzia riporta in modo indistinto e poco convincente ai diversi ministeri potenzialmente interessati ai temi collegati all'innovazione digitale. Il secondo atto significativo del Governo è stato il decreto legge del 18 ottobre 2012, contenente "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" e in particolare una serie di norme in tema di agenda digitale. Tali norme non coprono tutti gli aspetti di interesse per lo sviluppo dell'agenda e, in ogni caso, hanno bisogno di essere fortemente precisate e potenziate quanto meno per quanto riguarda due aree particolarmente critiche:

- Il disegno organico – o quanto meno una convincente strategia di ridisegno – del sistema di e-government del paese, che imposti un modello razionale delle basi di dati e dei sistemi di interesse strategico. È fondamentale impedire la messa in campo di interventi parziali, disorganici e di corto respiro.
- La chiara identificazione di responsabilità e guida nella scrittura e redazione delle norme tecniche necessarie per l'attuazione di quanto definito nel decreto. Al momento, questo compito è affidato a una

serie di atti congiunti di una molteplicità di ministeri ed enti (come il Garante della privacy e l'Istat). In molti casi ciò avviene senza nemmeno coinvolgere la neonata Agenzia. È necessario, quindi, un ripensamento dell'impianto previsto dal decreto su questi temi.

In generale, il decreto al momento appare un insieme di iniziative puntuali dettate dai diversi attori coinvolti nella sua scrittura, piuttosto che un organico strumento che definisca e promuova un coerente e diffuso percorso di innovazione digitale. E non mancano certo fondati timori che il cammino parlamentare di conversione in legge non possa che ulteriormente indebolirne l'impianto complessivo.

COSA DEV'ESSERE ANCORA AVVIATO

In generale, per avviare in modo convinto un reale programma di promozione dell'innovazione digitale, è necessario intervenire su una serie di questioni critiche.

1. Una convincente governance dell'innovazione. È vitale definire in modo chiaro compiti, strumenti di intervento e risorse economiche della neonata Agenzia, ponendola al centro dei processi di costruzione delle norme e dei regolamenti in tema di innovazione digitale. È altresì vitale collegare l'Agenzia in modo chiaro e convincente al Governo e alla presidenza del Consiglio.
2. Visione strategica e capacità progettuale. L'Agenzia e il Governo devono definire e promuovere una visione strategica e una capacità progettuale in tema di innovazione digitale che definiscano l'obiettivo a tendere e, conseguentemente, stabiliscano i parametri di giudizio e i criteri decisionali per le scelte che dovranno essere assunte nel corso dei programmi specifici di intervento.
3. Un nuovo rapporto tra Stato, Regioni ed enti locali. È vitale definire un nuovo modello di collaborazione (e possibilmente un riordino di competenze) tra i diversi livelli dello Stato e delle pubbliche amministrazioni per superare la sovrapposizione di competenze, i conflitti e, in generale la paralisi e lentezza nei quali versano la gran parte delle iniziative degli ultimi anni.
4. Una normativa che promuova l'innovazione digitale diffusa. Anche in raccordo con l'Unione Europea (si pensi al caso dell'Iva sui prodotti digitali e all'e-commerce in generale) è necessario definire un organico programma di misure che promuova e renda conveniente l'utilizzo dei canali digitali rispetto a quelli tradizionali. È anche necessario rivedere le norme sulla privacy, specialmente nella interazione tra diverse

pubbliche amministrazioni, norme che al momento più che una tutela del cittadino costituiscono un ostacolo a diffusi processi di innovazione digitale.

IMMIGRAZIONE

Sergio Briguglio

Un anno di attività del Governo Monti ha determinato, nella politica italiana dell'immigrazione, uno straordinario mutamento di stile: sobrietà al posto della rozzezza leghista. Per contro, l'azione del Governo non è stata molto incisiva, anche a causa di una maggioranza parlamentare assai poco coesa sul tema.

CHE COSA È STATO FATTO

Sono stati varati due decreti legislativi, in attuazione di altrettante direttive europee. Il primo (n. 108/2012) disciplina l'ingresso per lavoro di lavoratori stranieri altamente qualificati, ponendolo al di fuori dei vincoli numerici definiti annualmente dal decreto-flussi. Il secondo (n. 109/2012) rende più severe le sanzioni contro i datori di lavoro che occupino illegalmente lavoratori stranieri o che li sfruttino in modo particolarmente grave. Dispone anche che al lavoratore gravemente sfruttato che denunci il proprio datore di lavoro possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi umanitari (verosimilmente convertibile in altro permesso a conclusione del procedimento). Lo stesso decreto ha previsto una regolarizzazione transitoria, a certe condizioni, dei rapporti di lavoro illegali instaurati con lavoratori stranieri. A seguito di un improvvido contrasto tra ministeri, è stato imposto un costo piuttosto elevato per il datore di lavoro e si è pretesa una prova di presenza del lavoratore impossibile da fornire (per poi ripiegare su una interpretazione indulgente della disposizione negli ultimi giorni utili). Ne è sortito un parziale flop: meno di 135mila istanze, pari a un terzo delle domande attese in base alle stime - per esempio - della Fondazione Leone Moressa. Positivo che con la legge n. 35/2012 siano state introdotte semplificazioni relative all'assunzione di immigrati stagionali, all'iscrizione anagrafica e alla parificazione tra stranieri e italiani ai fini dell'autocertificazione. Inoltre, si è stabilito (legge n. 92/2012) che il lavoratore straniero che resti disoccupato potrà cercare lavoro per tutto il tempo in cui fruisce di prestazioni a sostegno del reddito e, comunque, per non meno di un anno (anziché i sei mesi precedentemente previsti); potrà anche prolungare il suo soggiorno oltre questo limite se in possesso di risorse sufficienti di origine lecita. Il Governo ha dato attuazione, senza modificarne i contenuti, ai provvedimenti, adottati dall'esecutivo precedente, sul contributo a carico dello straniero per rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno

e sull'accordo di integrazione. Sopprimere entrambi (come fatto, con la legge n. 44/2012, per l'imposta sui trasferimenti in denaro da parte di persone prive di codice fiscale o di matricola Inps) sarebbe stata manovra saggia e a costo zero. Riguardo all'emergenza Nord Africa, il Governo ha prolungato il regime di protezione temporanea fino al 31 dicembre prossimo. Non è ancora chiaro se intenda continuare a prolungarlo o se voglia cercare soluzioni più definitive (permessi di durata maggiore? Forme di rimpatrio assistito?). Positivamente, però, si è deciso di concedere la protezione umanitaria a chi fosse fuggito dalla Libia senza esserne cittadino (il che impediva di accordare la protezione internazionale propriamente detta). Modesto l'intervento in materia di programmazione dei flussi per lavoro: 10mila ingressi per formazione professionale e tirocinio, 35mila per lavoro stagionale e 4mila per i fantomatici lavoratori addestrati all'estero (altro retaggio sciocco e costoso delle riforme berlusconiane). Infine, una prassi positiva in materia di diritto all'unità familiare sembra affermarsi, a seguito di una sentenza del tribunale di Reggio Emilia: il ministero dell'Interno prende atto del fatto che il coniuge straniero di un cittadino dell'Unione Europea (in particolare, di un cittadino italiano) ha diritto di soggiorno in Italia anche quando si tratti di matrimonio gay celebrato all'estero. È il primo caso in cui un tale matrimonio, non consentito oggi dalla legge italiana, si dimostra capace di produrre un effetto giuridico nel nostro ordinamento.

CHE COSA SI DOVREBBE FARE

Una riforma seria della normativa dovrebbe riguardare almeno due temi: l'ingresso in Italia per lavoro e l'acquisto della cittadinanza. Riguardo al primo, si dovrebbero istituire canali di ingresso per cercare legalmente occupazione in Italia (superando la finzione giuridica della chiamata, da parte di un datore di lavoro italiano, di un lavoratore ancora residente all'estero). Riguardo al secondo, occorrerebbe consentire, a determinate condizioni, l'acquisto della cittadinanza al minore straniero nato in Italia da genitori stabilmente soggiornanti o integrato nel sistema di istruzione e formazione.

CHE COSA SI POTREBBE FARE

Molti miglioramenti si potrebbero però ottenere, anche a normativa invariata e nel breve tempo di vita che resta al Governo, mediante semplici atti amministrativi, dettati dal buon senso e dalla giurisprudenza prevalente. Alcuni esempi: - chiarire che le domande di autorizzazione all'ingresso per lavoro possono essere presentate in qualunque momento dell'anno, e non solo nel click day che segue l'adozione del decreto-flussi; - dare attuazione alla disposizione di

legge che prevede la possibilità generale di rilasciare un permesso di soggiorno allo straniero, regolarmente soggiornante ad altro titolo, che sia in possesso dei requisiti previsti per il permesso richiesto; - chiarire, in base al principio del superiore interesse del minore, come la mancata verifica dei requisiti economici normalmente previsti per il ricongiungimento familiare non deve comportare il diniego del nulla-osta ogni qual volta questo costringa il figlio minore a vivere in patria in condizioni economiche ancora più disagiate o leda in modo grave il suo diritto all'unità familiare; - rendere esplicito quanto già affermato dalla giurisprudenza di merito riguardo al diritto dello straniero abilitato a lavorare in Italia di accedere al pubblico impiego a parità con il cittadino comunitario; - ammettere, in linea con le sentenze della Corte Costituzionale, lo straniero al godimento delle prestazioni assistenziali mirate a tutelare un diritto fondamentale, a prescindere dal tipo di permesso di soggiorno di cui è in possesso - eliminare il reddito dai criteri presi in esame ai fini della naturalizzazione dello straniero e correggere (in linea con la giurisprudenza recente) la definizione di residenza legale da utilizzare nell'applicazione della legge sulla cittadinanza: da quella formale (soggiorno legale e iscrizione anagrafica) oggi utilizzata a quella sostanziale di durevole e stabile permanenza e inserimento nel tessuto socio-culturale.

LA RIUNIFICAZIONE DEL PAESE

Luigi Guiso

Nel valutare una regata e decidere il vincitore, si può semplicemente vedere chi è arrivato per primo oppure si possono correggere i tempi di regata per le caratteristiche della barca – ovvero si usano tempi compensati. Il primo è un criterio assoluto, il secondo relativizza la valutazione tenendo conto del contesto (le caratteristiche del vascello). Analogamente, nel valutare l'azione del Governo Monti si può usare un criterio assoluto oppure uno in cui si compensa la valutazione per i tempi imposti alle decisioni. L'esito è diverso se si usa l'uno o l'altro.

CHE COSA È STATO FATTO

In termini assoluti il governo a mio avviso porta a casa tre risultati importanti.

Ha contribuito in modo sostanziale a fermare una crisi di fiducia sul debito del paese e sulla moneta unica i cui effetti avrebbero potuto essere disastrosi. La difficoltà sta nell'assegnare il quantum del contributo e il valore del risultato. Il primo è difficile perché vi hanno concorso anche gli altri governi europei e la Bce; il secondo perché richiederebbe una stima del "cosa sarebbe accaduto se..." e nessuno è in grado di fornirne una sensata sebbene tutti pensino che si tratti di un numero grosso, più grosso per intenderci del pur rimarchevole calo del Pil del 2,5 per cento nell'anno in corso.

Ha provato a iniettare dosi di liberalizzazione in settori a elevato tasso di corporativismo, riuscendovi solo in parte. Tra gli interventi di questo tipo metto anche la norma contenuta nel decreto "salva italia" sul divieto di cumulo di incarichi. uno dei principali limiti del paese riguarda la qualità della governance di imprese e intermediari finanziari e qualunque contributo in questa direzione è solo benvenuto. sarebbe stato utile cercare di reintrodurre il falso in bilancio all'interno del decreto anticorruzione – forse una delle poche norme di cui si sente la mancanza e che, al contrario di tante che esistono sulla carta, è verificabile e perseguibile.

Ha bloccato un processo disordinato di smembramento dello Stato unitario colorito di ideologia che minacciava di distruggere quel tanto di senso di identità nazionale ed europea che ancora ci lega. La creazione del ministero per la Coesione territoriale ha, a mio avviso, questo significato. È un risultato intangibile e quindi ancora più

difficile da valutare del primo, ma importante.

COSA SI POTEVA FARE

Compensando per i tempi a disposizione, il successo del Governo forse appare ancora più ragguardevole. Ma la fretta e l'urgenza imposta dalle circostanze, se da un lato può essere usata a discolpa di alcuni errori commessi, dall'altra può essere un alleato prezioso per imporre a un Parlamento scadente e riottoso ciò che altrimenti non approverebbe mai. Questo vantaggio non si è avuto il coraggio e la capacità di sfruttarlo pienamente.

DOCUMENTI UTILI

- [Salva Italia](#) - *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"* (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201)
- [Cresci Italia](#) - *"Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"*(decreto-legge 24 gennaio 2012, n.1)
- [Semplifica Italia](#) - *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo"*(decreto-legge 9 febbraio 2012, n.5)
- [Fiscal Compact](#) - *"Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria"* (trattato intergovernativo 2 marzo 2012)
- [Pareggio di Bilancio](#) - *"Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"* (legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1)
- [Spending Review](#) - *"Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"* (decreto-legge 7 maggio 2012, n.52)
- [Decreto sviluppo](#) - *"Misure urgenti per la crescita del paese"*(decreto legge 22 giugno 2012, n.83)
- [Riforma del mercato del Lavoro](#) - *"Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"* (legge 28 giugno 2012, n.92)
- [Spending Review 2](#) - *"Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini"* (decreto-legge 6 luglio 2012, n.95)
- [Decreto Balduzzi](#) - *"Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un piu' alto livello di tutela della salute"* (decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158)
- [Decreto Sviluppo 2.0](#) - *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"* (decreto-legge 18 ottobre 2012, n.179)

lavoce.info

In Italia c'è una pericolosa e crescente concentrazione del potere mediatico. Questo condiziona il confronto civile spingendo a schierarsi, a prendere posizioni estreme. Si può solo essere pro o contro. Pressoché bandite dalle TV le riflessioni, le analisi, l'informazione che vada in profondità. Vogliamo usare la nostra voce in un altro modo. Dal luglio 2002, quando è nata lavoce.info, cerchiamo di informare e di offrire uno strumento di approfondimento per chi non si accontenta del giudizio sommario e delle parole d'ordine. Una voce libera e indipendente. Informiamo e, soprattutto, proponiamo analisi indipendenti di fatti e notizie, con lo scopo di offrire un servizio utile a tutti coloro che accettano di misurarsi, senza pregiudizi, su questioni complesse. La nostra ambizione? Essere competenti nella critica, provocatori nei contenuti ed equilibrati nelle proposte. Vogliamo essere qualcosa che in Italia manca: una testata, che svolga la funzione di "watchdog", di cane da guardia, che valuti criticamente la politica economica, disinteressandosi dell'uso politico che può essere fatto di ciò che scrive. È un ruolo ambizioso ma non presuntuoso e, crediamo, importante. Soprattutto in un momento in cui ogni errore tecnico, ogni difetto di progettazione o ritardo ha costi molto elevati per il nostro paese.