



DUE ANNI DI GOVERNO RENZI

I dossier de lavoce.info

1. Quello che è mancato nei primi #ventiquattro mesi di Renzi - Francesco Daveri, 12/02/16.....	2
2. Due riforme inseparabili - Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon, 12/02/16	5
3. Concorrenza e mercati: i due approcci del governo - Michele Polo, 16/02/16	8
4. Troppe procedure intrappolano la “Buona scuola” - Maria De Paola, 19/02/16	11
5. Meno precari, ma la crescita è ancora un problema - Pietro Garibaldi, 16/02/16	14
6. I rischi di un fisco incoerente - Massimo Baldini, 16/02/16	17
7. Due anni di politica tributaria - Tommaso Di Tanno, 23/02/16.....	20
8. Il governo e le banche: un anno vissuto pericolosamente - Angelo Baglioni, 12/02/16	23
9. Tutto (o quasi) già scritto nel patto per la salute - Gilberto Turati, 12/02/16	26
10. Il lavoro delle donne nell’era Renzi - Alessandra Casarico e Daniela Del Boca, 19/02/16	29
11. Anche la cultura fa Pil - Luciano Canova, 16/02/16	33
12. Bilancio in rosso per la casa - Raffaele Lungarella, 23/02/16.....	36
13. Senza risorse non esiste la città metropolitana - Vittorio Ferri, 23/02/16	39
14. Tempi più duri per corrotti e corruttori? - Alberto Vannucci, 04/03/16	42

1. Quello che è mancato nei primi #ventiquattro mesi di Renzi

Francesco Daveri, 12/02/16

A due anni dall'insediamento, Renzi traccia un bilancio del suo governo. E rivendica i successi raggiunti. Ma niente si dice sulla produzione industriale e le vendite al dettaglio che continuano ad arrancare. Le riforme e gli interventi concreti per tornare a una vera crescita.

I successi rivendicati

Con un leggero anticipo rispetto alla scadenza (così vogliono le leggi della comunicazione), il presidente del Consiglio Matteo Renzi ha tracciato un sintetico bilancio dei suoi primi ventiquattro mesi di governo attraverso il consueto file di slide scaricabile dal sito di Palazzo Chigi. E ha coniato per l'occasione un nuovo hashtag: #ventiquattro. Dalle slide di #ventiquattro emerge un quadro di successi, a cominciare dal ritorno a una crescita positiva e alla riduzione del tasso di disoccupazione (anche di quello giovanile). Le slide non considerano quanto di questi successi possa essere ascritto a circostanze esterne (ad esempio al basso prezzo del petrolio e alle politiche della Bce). Sono però elencati altri sintomi di miglioramento nelle tante disfunzioni e nei mali atavici che opprimono l'Italia da decenni (cause civili pendenti, mancata digitalizzazione, evasione fiscale) che sono più probabilmente da ascrivere all'azione del governo. Anche su questo fronte si segnalano progressi, anche significativi. Dalla lista dei #ventiquattro compaiono "segni più" anche in aree finora dimenticate dalla politica: dal numero di visitatori nei musei ai ragazzi che fanno il servizio civile. Esce insomma un efficace riassunto della filosofia del premier, che vuole ridare fiato all'Italia con un misto di riforme approvate (Jobs act, abolizione delle province, riforma costituzionale) e di altre spesso impantanate sulla via crucis dei decreti attuativi (ad esempio, quelle della pubblica amministrazione e della giustizia). Di fianco alle riforme, iniezioni di fiducia a piene mani, anche con l'uso di denaro pubblico: per gli 80 euro, per azzerare l'imposta sulla prima casa, per dare 500 euro ai diciottenni e per gli agenti di polizia. Misure adottate perlopiù in deficit rinviando sistematicamente al futuro l'attuazione della spending review, ormai diventata l'araba fenice dei giorni

nostri. Riforme e iniezioni di fiducia con denaro pubblico hanno l'obiettivo di modernizzare il paese preservando il consenso, oltre che di seppellire gli eccessi di auto-flagellazione del governo dei tecnici e l'indecisionismo dell'esecutivo di Enrico Letta.

Il grande problema irrisolto

La lista di successi del premier presenta però almeno altre due rilevanti dimenticanze e variabili omesse. La prima è la produzione industriale che ristagna ai livelli del 2013 (poco sopra ai minimi del 2009). La non ripartenza dell'industria dice che le riforme a metà, le iniezioni di fiducia e di denaro pubblico non bastano a ristabilire la convenienza a produrre in Italia per la generalità delle aziende italiane. Tra le #ventiquattro slide il premier sbandiera con orgoglio il recupero della produzione di autoveicoli e fa bene a sottolinearlo. Potrebbe anche aggiungere il successo del farmaceutico, fatto di penetrazione nei mercati esteri anche lontani e insieme della capacità di attrarre multinazionali a produrre in Italia. Ma la lista dei successi è troppo breve per alimentare una crescita più sostenuta della produzione industriale e quindi del Pil. E senza crescita più rapida del prodotto interno lordo i redditi familiari non aumentano abbastanza e così – il secondo elemento dimenticato nella lista del premier – le vendite al dettaglio stagnano anch'esse di poco sotto al livello del 2013. Con produzione industriale e vendite al dettaglio al palo, di quale crescita si parla? Certo, ristabilire le condizioni per rendere conveniente la localizzazione di impianti in Italia non è una missione facile. Come si fa ad aprire impianti in Italia se in Serbia il costo del lavoro è un quinto di quello italiano, se il costo dell'energia è il 40 per cento di quello italiano e se un'impresa che va lì a produrre sa di poter contare su sconti fiscali pluriennali? Senza dimenticare che producendo in Serbia si può poi esportare in Russia con un dazio dell'1 per cento, in barba alle sanzioni. A cambiare questo stato di cose non riuscì Silvio Berlusconi che, pur presentandosi con un programma nominalmente rivolto a liberare l'Italia dai lacci e laccioli della burocrazia e dello Stato, poi finì per concentrarsi sulla risoluzione dei suoi problemi personali lasciando le sue idee in buona parte intentate e comunque inattuato. Non ci riuscirono nemmeno i governi del centro-sinistra soffocati nel loro desiderio di innovare dai vincoli posti da un troppo stretto abbraccio sindacale. Oggi Matteo Renzi si è liberato – anche rudemente – dell'abbraccio del sindacato e delle liturgie della contrattazione. Ha anche infilato in un recente decreto lo snellimento di uno dei dinosauri del passato, la conferenza Stato-

regioni. Ma se l'energia rottamatrice non si traduce in passi concreti per ridurre il costo dell'energia e il peso della tassazione su famiglie e imprese, il rischio è che si perda di vista il senso di tanto attivismo e che le belle slide rimangano efficaci strumenti comunicativi, colpevolmente mute però sulle difficoltà incontrate da troppe aziende italiane nel sopravvivere alle sfide della globalizzazione.

2. Due riforme inseparabili

Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon, 12/02/16

Il governo Renzi ha incassato due importanti vittorie sul piano delle riforme: l'approvazione definitiva della legge elettorale e quella ancora in itinere della revisione costituzionale. L'analisi dell'Italicum ne rivela pregi e difetti. Il rischio di votare con sistemi diversi per Camera e Senato.

Luci e ombre dell'Italicum

A due anni dal suo insediamento, il governo Renzi ha incassato due importanti vittorie sul piano delle riforme: l'approvazione (definitiva) della legge elettorale e quella (in itinere e al netto del passaggio parlamentare) della riforma costituzionale. Ci soffermiamo qui sulla legge elettorale. La nuova legge elettorale (legge 52/2015, cosiddetto Italicum) sostituisce ciò che resta della precedente legge 270/2005 (cosiddetto "Porcellum") a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014. L'iter di approvazione ha avuto vita difficile, ma non tribolata (sono stati necessari più dei due canonici passaggi alle Camere). Del resto, la legge è frutto di un elaborato compromesso sia tra forze politiche opposte (l'origine della proposta di legge è nell'accordo tra Pd e Forza Italia, il famoso "patto del Nazareno") sia tra partiti della stessa maggioranza, con distinguo perfino tra le correnti del Pd.

Il premio di maggioranza

La legge prevede un premio di maggioranza alla prima lista, se questa raccoglie oltre il 40 per cento dei voti (avrà diritto a 340 seggi). Doppio turno tra le prime due liste in caso opposto (il vincente otterrà anche in questo caso 340 seggi). Il premio di maggioranza prevede una soglia di accesso per rispondere a una delle critiche mosse dalla Corte costituzionale in fase di giudizio abrogativo su parti del "Porcellum"; tuttavia, alcuni ritengono che il premio sia oltremodo eccessivo. La presenza di un doppio turno è pensata per legittimare il vincitore, cui comunque è attribuita una maggioranza ampia, anche nel caso di risultato più debole al primo turno. A peggiorare la criticità della norma è la previsione che il premio sia appannaggio della prima lista e non della prima coalizione. Da un lato, ciò genera

il timore che un partito, anche minoritario, ottenga troppo potere in parlamento; dall'altro, solleva il problema della formazione di liste uniche in cui confluiscono più partiti, ma in maniera decisamente più opaca di quanto può avvenire in una coalizione.

Come si costruiscono le liste elettorali

Per quanto riguarda le liste elettorali, la legge stabilisce la presenza di capilista bloccati e la possibilità di candidature multiple. Il territorio italiano sarà diviso in cento collegi di dimensione variabile (da un minimo di tre candidati a un massimo di nove), all'interno di venti circoscrizioni regionali. Il capolista, in ogni collegio, è bloccato, nel senso che il primo seggio conquistato dal partito in quel collegio spetta al capolista. Inoltre, ogni capolista può presentarsi in dieci collegi differenti e scegliere dopo il voto, in caso di elezione plurima, dove farsi eleggere e, di conseguenza, chi far entrare in parlamento al proprio posto. Il fatto di avere un capolista bloccato non è, in sé, un aspetto particolarmente positivo; a peggiorare le cose, viene reiterata la possibilità di candidarsi in più collegi, senza nemmeno indicare un criterio esplicito di scelta nel caso il candidato sia eletto in più di un collegio. Vale comunque la pena di sottolineare che nessuno impedisce a un partito di far scegliere agli elettori i capilista, per esempio attraverso il meccanismo delle primarie. Paradossalmente, poi, un abbondante ricorso alle candidature multiple aumenterebbe il numero di candidati eletti con le preferenze (si veda il punto seguente). La legge prevede anche il ritorno alle preferenze (multiple). L'Italicum reintroduce nell'elezione per la Camera, dopo oltre vent'anni, la possibilità di esprimere una o addirittura due preferenze, nel caso si indichino candidati di genere diverso: sarà quindi interessante vedere quanti elettori utilizzeranno lo strumento e come lo faranno, vale a dire quale eventuale vantaggio di genere emergerà dalla reintroduzione delle preferenze. L'equilibrio tra i generi dovrebbe essere garantito anche da altre norme sull'alternanza di uomini e donne all'interno della stessa lista di collegio.

La soglia del 3 per cento

Per entrare alla Camera un partito deve ottenere almeno il 3 per cento dei voti. Per compensare i partiti più piccoli, che sono penalizzati dal premio di maggioranza, è stata assicurata una soglia di esclusione piuttosto bassa. Tuttavia, se da un lato una soglia di questo tipo permetterà una maggiore rappresentatività, dall'altro

polverizzerà ulteriormente le minoranze, che saranno più divise e renderanno più forte la stessa maggioranza. La legge entra in vigore a luglio 2016. Se si votasse domani, come ogni tanto si legge, non lo si farebbe con l'Italicum, ma con la legge proporzionale uscita dalla sentenza della Corte costituzionale. La nuova legge elettorale va quindi a braccetto con la riforma costituzionale, di cui si parlerà in un altro contributo. Vale qui la pena di ricordare solo che, con l'approvazione definitiva della riforma costituzionale, il senato non voterà più la fiducia al governo e sarà composto da rappresentanti delle regioni e dei sindaci. Sarebbe interessante, quanto probabilmente deleterio, vedere cosa accadrebbe se si votasse con due leggi elettorali completamente diverse per Camera e Senato nel caso la riforma costituzionale non dovesse passare. Probabilmente, prima che il presidente della Repubblica sciolga le Camere, il parlamento legifererà in materia.

3. Concorrenza e mercati: i due approcci del governo

Michele Polo, 16/02/16

Su concorrenza e mercati, il governo Renzi ha avuto la capacità di mettere in agenda temi in rottura con il passato. Ma si è visto anche un intrecciarsi di visioni più dirigiste e approcci più liberali. I casi della legge sulla concorrenza e del piano strategico per lo sviluppo della banda larga.

Il percorso della legge sulla concorrenza

A ventiquattro mesi dall'insediamento del governo Renzi è possibile tracciare una valutazione di insieme su quanto fatto nell'ambito delle politiche di promozione dei mercati e di sviluppo di alcuni settori strategici. Dai principali provvedimenti emerge con chiarezza anche l'approccio, o meglio gli approcci che hanno ispirato le linee di intervento del governo. Con un alternarsi tra fasi caratterizzate da un protagonismo dell'attore pubblico che ha rinverdito i fasti delle politiche industriali e altri passaggi dove invece il rapporto tra politiche pubbliche, attori privati e mercati ha seguito una impostazione più articolata e plurale. Da questo punto di vista due sono i temi importanti che permettono di individuare queste impostazioni sottotraccia.

Il primo riguarda l'accidentato percorso della legge sulla concorrenza, varata nel febbraio 2015 come disegno di legge in ottemperanza all'articolo 47, legge 23 luglio 2009, n. 99 che prevede un Ddl annuale che affronti di volta in volta i nodi irrisolti per l'apertura dei mercati. Merito va al Governo Renzi di aver per la prima volta attuato questo passaggio, dopo che Silvio Berlusconi, Mario Monti ed Enrico Letta avevano "saltato il turno". Il disegno di legge, che abbiamo più volte commentato, nasceva con alcune ambizioni e alcune debolezze, frutto di compromessi politici tra interessi e lobby differenti. Ma manteneva una sua ampia articolazione, intervenendo su assicurazioni, comunicazioni, servizi postali, energia, servizi bancari, servizi professionali, servizi sanitari. Positiva anche l'interazione con l'Autorità antitrust, che per una volta poteva giocare d'anticipo e non solamente di rimessa rispetto a leggi distorsive della concorrenza già approvate. Insomma, nella sua fase di avvio il Ddl sulla concorrenza segnalava un

approccio innovativo rispetto al passato, in cui il governo scommetteva sullo sviluppo dei mercati in molti settori e attività in grado di promuovere l'efficienza e rimuovere vincoli alla crescita.

Purtroppo le fasi successive, che ancora non si sono concluse con l'approvazione del documento definitivo da parte del parlamento, hanno segnato un forte arretramento rispetto alle aspettative, con una paziente e meticolosa opera di limatura e depotenziamento di molti aspetti del testo iniziale attuata nelle Commissioni parlamentari e in sede di voto.

Se la valutazione negativa non può essere addebitata direttamente al governo, ma semmai associata alla palude dei mille interessi trasversali che spesso caratterizzano gli equilibri parlamentari, tuttavia occorre trarre una conclusione relativa al processo di approvazione della legge sulla concorrenza. Che nel cammino parlamentare ha perso molti pezzi, ma non ha trovato nemmeno quella difesa forte del testo originario a cui su altre materie il governo Renzi ci ha abituato. Se, in altri termini, è nel parlamento che le lobby trasversali si muovono, non abbiamo visto tuttavia nell'azione del governo una convinta difesa di quanto inizialmente previsto. Fino a portarci a dubitare dell'utilità della legge sulla concorrenza così come originariamente concepita: il rischio, infatti, è che attraverso lo strumento si aprano capitoli che poi, in sede di approvazione parlamentare, vengano riportati ancora più indietro rispetto a quello che era lo status quo di partenza. Meglio sarebbe pensare a strumenti, quali la legge delega, che lascino al parlamento il compito di indirizzo generale, ma poi pongano al riparo l'implementazione della legge dal potere di interdizione delle mille lobby.

Il piano per la banda larga

Il secondo capitolo che ben rappresenta gli approcci presenti nella compagine governativa riguarda il piano strategico per lo sviluppo della banda larga, di cui abbiamo più volte discusso in questo sito. Il governo ha avuto il merito iniziale di porre con forza la questione del ritardo dell'Italia nello sviluppo di questa infrastruttura essenziale.

Il piano, approvato in prima battuta nella primavera del 2015 e poi precisato e ridefinito nei mesi successivi, ha oscillato a seconda delle fasi tra una impronta estremamente dirigista, in cui venivano indicate particolari soluzioni tecnologiche e in cui l'interazione tra operatori privati delle telecomunicazioni e soggetti pubblici prendeva quasi la dimensione di una competizione per la primazia, e impostazioni più equilibrate, dove pubblico e privato sono immaginati operare in

modo complementare senza inutili competizioni, ma portando il supporto pubblico là dove il ritorno privato non è sufficiente.

In conclusione, i due anni del governo Renzi hanno visto, in materia di concorrenza e mercati, una capacità di porre i temi in agenda in rottura con il passato e un intrecciarsi tra visioni più dirigiste e approcci più convinti rispetto allo sviluppo della concorrenza e agli effetti positivi di un contributo decentrato e indipendente degli attori economici. L'anima dirigista e quella liberale, insomma, sembrano convivere alternandosi nel connaturare le politiche del governo Renzi.

4. Troppe procedure intrappolano la “Buona scuola”

Maria De Paola, 19/02/16

Sulla “Buona scuola” sono ancora tante le questioni da risolvere. Troppo presto per fare un bilancio, ma c'è il rischio che le scuole si trovino intrappolate in un processo molto complesso. E che le procedure sottraggano risorse all'obiettivo di innalzare la qualità dell'apprendimento degli studenti.

I meriti della riforma

Dopo forti discussioni e proteste, nel 2015 è stata approvata la riforma de “la Buona scuola”. Al governo va certamente riconosciuto il merito di aver aumentato la spesa pubblica in istruzione invertendo la politica dei tagli seguita dai precedenti esecutivi. Non meno importante è il merito di aver riaffermato la centralità della scuola per lo sviluppo del paese e la necessità di innalzare i livelli di istruzione e le competenze degli studenti allo scopo anche di contrastare le diseguaglianze socio-culturali e territoriali. L'aumento della spesa si è tradotto per lo più in nuove assunzioni (87mila precari assunti e circa altre 64mila assunzioni in arrivo con il nuovo concorso), ma ha anche permesso la concessione di incentivi monetari agli insegnanti e il finanziamento di una card annuale di 500 euro per i loro consumi culturali, l'avvio di investimenti nell'edilizia scolastica, l'alternanza scuola lavoro. I punti cruciali della riforma però andranno veramente a regime solo quest'anno e molti sono i nodi da sciogliere. Un aspetto importante della riforma era costituito dalla chiamata diretta dei docenti da parte dei dirigenti scolastici. Dopo una lunga trattativa, pochi giorni fa i sindacati e i tecnici del ministero hanno siglato il contratto sulla mobilità (la Gilda degli insegnanti non l'ha firmato). Se la Buona scuola prevedeva il trasferimento su ambito territoriale per tutti, il contratto stabilisce una soluzione più graduale: i vecchi assunti (almeno per il 2016/2017) potranno continuare a scegliere (se intendono spostarsi all'interno della stessa provincia) la scuola di destinazione, mentre i nuovi assunti (fasi A e C) potranno indicare un ambito territoriale (a livello sub-provinciale) e ottenere il posto grazie alla chiamata diretta del preside. In questo modo, non solo si è accresciuta la disparità di trattamento tra insegnanti che svolgono lo stesso

lavoro (perché i docenti a chiamata diretta ricevono incarichi triennali, seppur rinnovabili), ma si è anche limitata la possibilità di scelta da parte dei presidi. Questa facoltà incontra poi un altro limite che deriva dai profili professionali disponibili. Il problema si è presentato per l'organico di potenziamento: in teoria dovrebbe servire per attuare i progetti formativi delle scuole, ma in pratica non è così poiché i professori disponibili spesso non sono quelli di cui le scuole avrebbero bisogno. Il disallineamento tra domanda e offerta spiega forse i ritardi da parte del ministero a fornire i necessari chiarimenti sull'utilizzo dell'organico potenziato (nel frattempo questi insegnanti vengono utilizzati prioritariamente nella sostituzione dei colleghi assenti).

Poche indicazioni sui nuovi compiti

A seguito della riforma, le istituzioni scolastiche si sono trovate a gestire una serie di nuovi compiti. Tra questi la compilazione del piano triennale dell'offerta formativa con la definizione delle attività di potenziamento, le iniziative per l'orientamento, la predisposizione del rapporto di autovalutazione, la nomina del comitato di valutazione dei docenti. Si tratta di compiti gravosi che in alcuni casi hanno presentato intoppi non irrilevanti (in alcune scuole i collegi dei docenti non hanno nominato i due insegnanti che erano chiamati a esprimere) e che hanno richiesto l'impiego di molte risorse. L'aggravio deriva anche dal fatto che le linee guida del governo sono state solo di indirizzo generale. Ad esempio, il comitato di valutazione dei docenti dovrà procedere alla definizione dei criteri per valutare e valorizzare gli insegnanti più meritevoli e a causa della genericità degli indirizzi sarà chiamato a prendere decisioni estremamente complesse, come stabilire se valutare esclusivamente l'apprendimento degli allievi oppure anche il contributo del docente al miglioramento del funzionamento dell'istituzione scolastica. Fatto ciò, dovrà decidere come valutare l'apprendimento degli studenti, questione assai difficile: quali risultati si devono considerare (i voti ottenuti, i risultati ai test Invalsi, il comportamento in classe)? Conta il risultato medio oppure conta anche la capacità di coinvolgere gli studenti più deboli a rischio di abbandono o quella di valorizzare le eccellenze? A che arco temporale si dovrà fare riferimento? Lasciando troppa discrezionalità, il governo non ha solo perso l'occasione di indicare le priorità e di rendere il processo più trasparente, ma ha anche aggravato il compito assegnato alle scuole. Inoltre, come evidenziato in alcuni interventi su *lavoce.info*, non è chiaro quale sarà l'effetto prodotto da questo grande sforzo. Ciò perché finora non è stata fatta chiarezza circa le

conseguenze derivanti da un risultato buono o cattivo della scuola, né sono state definite in maniera chiara le responsabilità dei dirigenti scolastici. Le istituzioni scolastiche incontrano numerose difficoltà anche su un altro fronte. La legge 107/2015 aveva stanziato 100 milioni di euro all'anno a partire dal 2016 per i percorsi di alternanza scuola-lavoro. L'idea era quella di creare una maggiore connessione tra istruzione e occupazione, ma in molti casi è difficile darvi avvio non tanto per la mancanza di volontà da parte delle aziende ad accogliere gli studenti (anche questa da verificare e non incentivata dal costo di 150 euro per l'iscrizione al registro nazionale per l'alternanza scuola-lavoro - non ancora attivato), quanto per la mancanza di aziende (soprattutto al Sud). Sono molte quindi le questioni da risolvere e ed è ancora troppo presto per presentare un bilancio, c'è però il rischio che ci si trovi intrappolati in un processo estremamente complesso e che le procedure sottraggano risorse all'obiettivo ultimo di innalzare la qualità dell'apprendimento degli studenti.

5. Meno precari, ma la crescita è ancora un problema

Pietro Garibaldi, 16/02/16

Uno degli obiettivi del governo era ridurre la precarietà. E i dati dell'Inps ci dicono che nel 2015 è in effetti diminuita. In ogni caso, un aumento dell'occupazione dello 0,5 per cento con una crescita economica dello 0,7 non è da buttare. Perché il male italiano resta sempre la ripresa debole.

Crescita sempre deludente

Abbiamo finalmente tutti i dati per analizzare i risultati delle politiche del lavoro a sostegno dell'occupazione del governo Renzi nel 2015.

La decontribuzione per i nuovi assunti e il Jobs act – in particolare il nuovo contratto a tutele crescenti – rappresentavano il pezzo forte della politica di rilancio del governo. Le aspettative su questi provvedimenti erano davvero forti. La crescita economica nel 2015 è stata deludente: 0,7 per cento su base annua – come rivisto dall'Istat la scorsa settimana – è uno dei dati più bassi d'Europa, particolarmente deludente se pensiamo che l'Italia arrivava da tre anni col segno negativo e un “filotto” di undici trimestri di crescita negativa. Difficile dire che il Jobs act e la decontribuzione abbiano invertito il male italiano per cui “quando l'Europa cresce, l'Italia cresce meno, mentre quando l'Europa decresce, la recessione italiana è sempre più profonda”.

Il 2015 verrà così archiviato come un altro anno in cui cresciamo meno dell'Europa. Che – ricordiamolo – è un continente che cresce sempre meno della media mondiale.

I dati sulla precarietà

Alla luce della bassa crescita, i dati occupazionali relativi al 2015 appaiono buoni. L'Inps ha appena pubblicato i numeri dell'osservatorio sulla precarietà, una nuova fonte statistica particolarmente utile per analizzare i flussi di lavoro.

Nel 2015, l'Inps registra un aumento delle assunzioni nel settore privato pari a 600mila posizioni. L'incremento è essenzialmente dovuto a posti di lavoro a

tempo indeterminato, in crescita del 47 per cento rispetto all'anno precedente. Le cessazioni di lavoro – per pensionamento, licenziamento o altri motivi – sono in riduzione del 2 per cento.

Il dato forse più importante e atteso è quello delle trasformazioni dei contratti a tempo indeterminato. Si tratta di lavoratori che avevano già un contratto con l'azienda (a tempo determinato) che vedono trasformata la loro posizione in un contratto a tempo indeterminato. L'Inps registra 500mila trasformazioni, con una crescita del 50 per cento sul 2014. Guardando, più in generale, al totale dei contratti a tempo indeterminato, nel 2015, quattro nuovi rapporti di lavoro su dieci sono a tempo indeterminato, mentre erano circa tre nel 2014.

Uno degli obiettivi del governo era quello di ridurre la precarietà. I dati dell'Inps ci dicono – quasi incontrovertibilmente – che la precarietà nel 2015 è in effetti diminuita, come testimoniato dai 500mila contratti a tempo determinato trasformati in tempo indeterminato.

Possiamo anche stimare quanto il sussidio contributivo per stabilizzare i contratti sia costato al paese. Se i beneficiari della decontribuzione sono stati 1,44 milioni, si può stimare un costo per lo stato Stato di circa un miliardo e mezzo per facilitare la conversione di nuovi contratti. Una cifra non troppo lontana da quella che si era indicata nel 2015. Il governo non ha quindi “sfondato” il bilancio, anche se ci sarà un trascinarsi nel 2016 da monitorare. La sorpresa è forse che delle 2,4 milioni di nuove assunzioni a tempo indeterminato, chi ha beneficiato della decontribuzione rappresenti solo il 60 per cento.

Le differenze Istat- Inps

L'Inps segue i rapporti di lavoro e non il numero di occupati, che invece è stimato dall'Istat con l'indagine trimestrale della forza lavoro. La differenza tra i due dati, come correttamente ricorda il comunicato Inps, sta nel fatto che uno stesso individuo può avere diversi rapporti di lavoro, mentre per l'Istat rappresenta uno e un solo lavoratore occupato. Secondo l'Istat, la crescita del numero di lavoratori – su base annua – è stata pari allo 0,5 per cento, corrispondente a circa 112mila nuovi posti di lavoro netti. È vero che negli Duemila l'incremento degli occupati era superiore alla crescita economica. Ma quella era una patologia di “crescita di lavoro senza crescita economica”, come a lungo abbiamo detto su queste colonne in quegli anni. Abbiamo poi visto – con la grande recessione iniziata nel 2008 – come sia finito quell'aumento di occupazione precaria. Per il 2015, un incremento di lavoro dello 0,5 per cento con una crescita economica dello 0,7 non è quindi da

buttare. E se pensiamo che il mercato del lavoro è meno precario, possiamo guardare al bicchiere come mezzo pieno. Se invece pensiamo che nel 2016 la decontribuzione non ci sarà quasi più, il bicchiere appare mezzo vuoto.

6. I rischi di un fisco incoerente

Massimo Baldini, 16/02/16

Il calo della pressione fiscale è uno degli obiettivi principali del governo Renzi. Bonus di 80 euro e taglio dei contributi per assunzioni a tempo indeterminato puntano a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro. Ma l'abolizione della Tasi ne contraddice la logica. Incognita clausole di salvaguardia.

Un taglio al cuneo

La riduzione della pressione fiscale è uno degli obiettivi principali del governo Renzi. È un impegno che il premier ha ribadito tante volte, sostenendo che si tratta di una cosa giusta, né di destra né di sinistra. Un bel cambiamento per il Pd rispetto all'idea che le tasse siano bellissime, come affermò nel 2007 l'allora ministro Tommaso Padoa Schioppa. Una delle primissime misure del governo Renzi, quasi una bandiera, ha coinvolto proprio un'imposta: il bonus di 80 euro al mese ha tagliato l'Irpef per i dipendenti con reddito complessivo da 8mila a 26mila euro, una scelta che vale circa 10 miliardi all'anno. È vero che si tratta di maggiore spesa pubblica, perché è un trasferimento a una particolare categoria di contribuenti e non una detrazione, ma il risultato è una forte riduzione dell'incidenza dell'Irpef per i lavoratori interessati. Il bonus sostiene i redditi di lavoratori occupati in posti che, a causa della globalizzazione, offrono salari molto bassi. Ben venga quindi un'integrazione di reddito per via fiscale (che però dovrebbe essere estesa anche ai circa 4 milioni di incapienti), una strada seguita da altri paesi.

Gli altri provvedimenti chiave sul fronte fiscale sono stati la riduzione temporanea dei contributi obbligatori a carico delle imprese sulle assunzioni a tempo indeterminato, fino a 8.060 euro per tre anni nel 2016 e fino a 3.250 euro per due anni nel 2017; e l'abolizione delle imposte patrimoniali sul possesso della prima casa a partire da quest'anno, che dovrebbe costituire la prima tappa di un ampio piano di riduzione della pressione fiscale, annunciato nel luglio dello scorso anno, che nei prossimi anni toccherà prima l'Ires (con una diminuzione dal 27 al 24 per cento dal 2017 già contemplata dalla legge di stabilità) e poi, di nuovo, l'Irpef. Infine, c'è l'uscita del costo del lavoro dalla base imponibile Irap. C'è una logica in tutto ciò? Buona parte delle misure ha l'obiettivo di ridurre il

cuneo fiscale sul lavoro, molto alto in Italia. Da tempo la Commissione europea consiglia di spostare il carico fiscale dai fattori produttivi ai consumi e ai patrimoni. Il bonus limita la quota del cuneo che grava sui dipendenti, mentre gli sgravi contributivi, la riduzione dell'Irap e quella prevista per l'Ires intervengono sulla parte a carico dei datori di lavoro. L'insieme delle misure non ha solo l'obiettivo di aumentare la competitività del sistema produttivo, ma anche quello di aumentare la domanda interna (il bonus).

Dalla Tasi alle clausole di salvaguardia

Il primo anno di governo è stato caratterizzato da questa linea filo-Ue e fiduciosa che uno stimolo fiscale potesse contribuire a consolidare la ripresa. Poi, a sorpresa, è arrivato l'annuncio dell'abolizione della Tasi sulla prima casa, il piatto forte della legge di Stabilità per il 2016.

La logica economica cede il passo a quella del consenso, perché la scelta va in direzione contraria a quelle precedenti, che avrebbero richiesto, per non creare un buco di bilancio, di aumentare le imposte su consumi e patrimoni, non di ridurle. È vero che la cancellazione della Tasi dovrebbe essere solo l'inizio di un ben più vasto intervento sulle imposte, ma non è detto che vi sia davvero lo spazio per farlo. Molti sostengono che in Italia il settore immobiliare ha un peso speciale e se non si riprende la crisi non finirà. Ma la prima casa è già ampiamente agevolata dal fisco, e se proprio si vuole stimolare il mercato abitativo, sarebbe meglio cominciare dalle imposte sulle transazioni. Gli effetti del taglio della Tasi in termini di aspettative non si vedono ancora, e l'autonomia tributaria dei comuni è stata gravemente compromessa.

In tutto questo, c'è un convitato di pietra: le clausole di salvaguardia. Si tratta di incrementi automatici delle imposte che la legge di Stabilità del dicembre 2014 ha previsto per gli anni dal 2016 al 2018. In pratica: ora riduciamo le imposte, ma non ci sarà alcun buco di bilancio perché nel frattempo si rafforzerà la crescita e faremo la spending review. Se poi tra un paio d'anni il deficit sarà più alto del previsto, la legge già prevede un aumento delle imposte che ci permetterà di rispettare gli impegni sui conti pubblici.

Ma nel 2015 sia la crescita che la spending review sono state inferiori alle attese. Lo scatto della clausola di salvaguardia a gennaio 2016 avrebbe prodotto un maggior gettito Iva per circa 17 miliardi, più che sufficienti per far calare il deficit secondo gli obiettivi concordati con la Commissione europea. Ma così la pressione fiscale sarebbe aumentata (al 43,6 per cento). Per evitarlo, il governo ha soppresso

la clausola, con il conseguente aumento del deficit rispetto al tendenziale. La coperta è corta: con bassa crescita economica non è possibile avere sia riduzione delle imposte sia disavanzo in calo. Altre clausole molto severe su Iva e accise sono previste per il 2017 e il 2018. Si sperava che il maggior gettito fiscale derivante dalla ripresa le avrebbe rese inutili. Con una crescita così modesta come quella che si profila alla luce delle nuove previsioni internazionali, se le clausole del 2017 e 2018 saranno abolite non riusciremo a rispettare il percorso di riduzione del deficit definito dalle regole europee. Se invece l'Iva aumenterà, il governo Renzi arriverà alle elezioni con una pressione fiscale più alta di quella del 2014, il contrario del suo programma. Le polemiche del premier contro l'austerità imposta da Bruxelles si spiegano con questo dilemma, che può preludere a scelte drammatiche nei prossimi mesi.

7. Due anni di politica tributaria

Tommaso Di Tanno, 23/02/16

Voluntary disclosure e attuazione della riforma tributaria caratterizzano la politica tributaria dei due anni di governo Renzi. La prima misura non è un condono e mira a costruire un dialogo più costruttivo fra contribuente e fisco. La seconda ha alcuni meriti, ma non ha riformato il catasto.

L'attenzione al dialogo contribuente-fisco

Quattro gli eventi decisivi di due anni di governo Renzi: gli 80 euro per i lavoratori dipendenti; la *voluntary disclosure*; l'attuazione della delega per la riforma tributaria; la legge di stabilità 2016.

Il primo intervento attiene alla politica economica più che a quella tributaria. Aveva il dichiarato obiettivo di riequilibrare la ripartizione del carico fiscale fra capitale e lavoro e dare una spinta alla ripresa dei consumi. Richiede misurazioni macro-econometriche più che giudizi di sistema. Lascio, quindi, la parola agli economisti, avendo ben poco da aggiungere in termini di appropriatezza della misura a modificare il sistema tributario in sé.

Il secondo intervento è stato, invece, ben più rilevante e incisivo sotto il profilo sistematico. Si iscrive, infatti, fra quei provvedimenti tesi ad agevolare un dialogo più costruttivo fra contribuente e fisco. Nessun perdono, ma mera ricostruzione di base imponibile per la ricchezza sottratta a tassazione. Gli sconti concessi sulle sanzioni, amministrative e penali, sono strada obbligata per provvedimenti del genere; conta, però, che stavolta lo Stato non si è presentato col cappello in mano, ma con la frusta di chi raggiunge accordi con ex paradisi fiscali per spianare la strada a inseguimenti sempre più ravvicinati e brandendo la minaccia vera di scoperta di altarini a lungo celati con la complicità di quegli stati. Un flop è stata, semmai, l'estensione della *voluntary* alle ricchezze nascoste nazionali. Segno che si teme più la collaborazione delle amministrazioni straniere (Svizzera in testa) che l'efficienza di quella italiana. I risultati economici complessivi dell'operazione sono stati, a ogni modo, positivi. E ciò sia per l'atteggiamento attento e concreto tenuto dall'amministrazione, sia per il coinvolgimento della classe professionale in una collaborazione portatrice di reciproci vantaggi. Sul sentiero della *voluntary* vanno, poi, annoverati come positivi gli accordi di collaborazione costruiti con le

amministrazioni di altri paesi, primi fra tutti alcuni rilevanti paradisi fiscali (Svizzera, Monaco, Liechtenstein, Singapore, per esempio). E nella stessa direzione vanno pure le misure – in genere nazionali – che estendono le ipotesi di ricorso al “ravvedimento operoso”. Anche qui i tributi dovuti si pagano per intero e i benefici si misurano solo in termini di sanzioni ridotte.

Luci e ombre della riforma tributaria

Ma il piatto forte resta l’attuazione della riforma tributaria. La si voleva “Riforma” con la R maiuscola; ma il risultato non è stato all’altezza delle aspettative. Confermo, quindi, che si tratta di una “riformetta”. È rimasta fuori, infatti, la revisione del catasto e quella che potremmo definire in senso lato della fattura elettronica. Due strumenti assai potenti per la lotta all’evasione fiscale. Non facili da attuare: ma se con l’informatica non si fa questo, è meglio cambiare mestiere. Del resto, è proprio il vanto di un fisco ormai informatizzato che è stato speso per giustificare l’innalzamento dell’uso del contante (da mille a 3mila euro). Il fisco informatico funziona, dunque, per i contanti ma non riesce a mappare il territorio né a obbligare le imprese a trasmettere i loro dati in tempo reale all’amministrazione finanziaria?

La riforma, però, alcuni meriti li ha per davvero. Il sistema sanzionatorio, incluso quello penal-tributario, aveva bisogno di una buona manutenzione e l’ha avuta. Le ipotesi penalmente rilevanti sono state ridotte per rendere il procedimento penale utilizzabile solo dove maggiore è la antisocialità della condotta e anche per decongestionare tribunali già oberati di lavoro. Meglio pochi processi che si chiudono che molti procedimenti che si aprono e poi muoiono per prescrizione. Al tempo stesso, la sanzione amministrativa è stata meglio mirata per graduare la sua applicazione alla pericolosità dei comportamenti. E in corrispondenza con la diversa articolazione del sistema sanzionatorio si è intervenuti, altresì, sul procedimento amministrativo-tributario. Anche qui c’era bisogno di un’importante manutenzione poiché l’ultimo intervento sistematico risaliva al 1982.

L’aggiornamento è stato condotto sul filo del ravvicinamento del processo tributario al processo civile, non trovando più adeguata ragione le differenze fra i due, originariamente concepite ipotizzando un presunto bisogno di semplificazione del primo a discapito della terzietà del giudice adito.

Positivo e di rilievo l’intervento sugli strumenti di dialogo fra amministrazione e contribuenti col varo dell’adempimento collaborativo (*cooperative compliance*) e la migliore regolamentazione dell’istituto dell’interpello. Questo intervento prelude a

un fisco che dialoga col contribuente – perlopiù impresa – mentre questi fronteggia situazioni di particolare difficoltà e mira a trovare elementi di componimento idonei a evitare l'insorgere di una lite. In tale contesto va letto anche l'intervento che regola l'elusione fiscale. Peraltro, se non si trova l'accordo, si affronterà una lite di cui si conoscono già i termini. Da un lato, quindi, maggiore chiarezza; dall'altro minori liti e gettito più sicuro. Viene solo da domandarsi come si fa a caricare di questi nuovi – e qualitativamente pesanti – compiti l'amministrazione finanziaria e non pensare agli strumenti con cui deve adeguarsi alla novità. Insomma, l'invocata collaborazione ha prospettive concrete o è scritta solo sulla carta?

La legge di stabilità 2016 si segnala, infine, per i super-ammortamenti e l'abbassamento dell'Ires al 24 per cento (dal 2017); ma anche per l'abolizione dell'Imu sulla prima casa. Bene i primi provvedimenti, meno bene la seconda. Molto rumore e poca sostanza.

8. Il governo e le banche: un anno vissuto pericolosamente

Angelo Baglioni, 12/02/16

Nel suo secondo anno di vita, il governo è stato molto attivo sul fronte bancario. Sulle quattro banche salvate ha agito in condizioni difficili. La riforma delle popolari e delle Bcc ha rimediato all'immobilismo del settore. La bad bank e il pasticcio della garanzia statale senza aiuto di Stato.

Banche popolari e Bcc

Il secondo anno del governo Renzi è stato caratterizzato da un notevole attivismo sul fronte bancario. Risale al gennaio 2015 il decreto legge che ha riformato la governance delle banche popolari, imponendo la trasformazione in società per azioni a quelle con attivo superiore agli otto miliardi. La conseguenza più importante è stata il passaggio dal voto per testa (ogni azionista ha diritto a un voto, indipendentemente dal numero di azioni possedute) al voto proporzionale al numero di azioni possedute. Si è trattato di una riforma controversa, soprattutto per il metodo (quello del decreto legge). Bisogna riconoscere che Matteo Renzi ha dimostrato su questo fronte una notevole dose di decisionismo, rimediando anche alla incapacità di auto-riforma delle banche popolari, seppure sollecitate in passato dalla Banca d'Italia. La riforma ha favorito una maggiore facilità di ricambio del controllo delle maggiori banche popolari italiane, riducendo il potere che si era nel tempo accumulato in capo a ristretti gruppi e che in alcuni casi ha generato anomalie e situazioni di crisi. Ha inoltre costituito la premessa per alcune operazioni di aggregazione a cui assistiamo in questi giorni. Il governo Renzi ha agito anche nel settore delle banche di credito cooperativo. Qui ha adottato una tattica più morbida, negoziando la riforma con i rappresentanti delle Bcc stesse. Dopo mesi di trattative, si è arrivati al decreto del 10 febbraio 2016. Si tratta di una riforma resa necessaria dalla fragilità del settore, che ha visto accumularsi nel tempo numerose situazioni dove il livello dei crediti di dubbia esigibilità ha raggiunto livelli di guardia. Anche in questo caso, il governo ha dovuto rimediare all'immobilismo degli operatori: processi di aggregazione spontanea avrebbero potuto aumentare la solidità del sistema delle Bcc, ma ciò non è avvenuto. La

soluzione individuata prevede la costituzione di una unica holding capogruppo, che avrà poteri di indirizzo e controllo sulle Bcc, sebbene la maggioranza del capitale della holding sia detenuto dalle Bcc stesse. Il patrimonio delle Bcc dovrebbe essere messo “a fattor comune” mediante una sorta di responsabilità congiunta. Sono tutti aspetti che dovranno essere chiariti dai regolamenti attuativi della Banca d’Italia.

Salvataggi bancari

La partita più dura, per il governo Renzi, è stata quella legata al salvataggio delle quattro banche regionali: Banca Marche, Popolare Etruria, CariFerrara e CariChieti. Il decreto del 22 novembre 2015 ha dato avvio a una procedura di “risoluzione” che ha comportato pesanti perdite per i risparmiatori al dettaglio: azionisti e detentori di obbligazioni subordinate. Tanto che il governo stesso ha poi dovuto correre ai ripari, stanziando 100 milioni di euro per risarcire, almeno in parte, i più colpiti. Anche in questo caso, il governo si è trovato un po’ con le spalle al muro, dovendo porre rimedio a una serie di lacune. Prima di tutto, la gestione disastrosa delle quattro banche. Ma anche il fatto che l’associazione dei banchieri (Abi) e la Banca d’Italia si sono scontrate per mesi con la Commissione europea per concordare un intervento di salvataggio tramite il fondo interbancario di garanzia dei depositi, sapendo benissimo che è considerato un aiuto di Stato dalla Commissione. Che le regole sui salvataggi bancari fossero cambiate era noto da due anni (dall’agosto del 2013), compreso il fatto che se si utilizza un aiuto di Stato bisogna applicare il bail-in (termine ormai entrato nel nostro vocabolario, con buona pace della Accademia della Crusca). Ma nessuno aveva pensato di informare adeguatamente i risparmiatori: né le banche né le autorità di settore (Consob e Banca d’Italia). Le nuove regole europee, approvate anche dal nostro paese, impongono perdite ai risparmiatori al dettaglio anche in caso di salvataggio di una banca, e questo è quello che il governo ha fatto. L’alternativa era lasciare fallire le quattro banche, con conseguenze ancora peggiori.

Bad bank

Il nodo degli aiuti di Stato è riemerso in relazione alla *bad bank*. Per risolvere il problema delle “sofferenze” bancarie (prestiti a soggetti insolventi) si è a lungo parlato di creare una o più società che acquistano dalle banche le sofferenze ed emettono obbligazioni sul mercato. Problema: se lo Stato agevola la vendita delle obbligazioni ponendo la sua garanzia, si tratta di un aiuto di Stato e comporta

l'applicazione del bail-in. Perciò il governo italiano si è adoperato per evitare che la garanzia statale fosse considerata tale dalla Commissione UE, e alla fine ci è riuscito. Tuttavia, l'accordo con l'Europa (formalizzato con il decreto del 10 febbraio) è stato raggiunto ricorrendo al solito bizantinismo: per avere la garanzia, le banche devono pagare allo Stato un "prezzo di mercato". Peccato che questo mercato non esista. Inoltre, la garanzia statale potrà essere concessa solo sulla tranche *senior* delle obbligazioni emesse dalla bad bank, e solo dopo che almeno metà della tranche *junior* (priva di garanzia) sarà stata venduta ai privati. Ma chi comprerà le tranche *junior*? È vero che qualche fondo speculativo disposto ad acquistarle si troverà, ma vorrà spuntare un prezzo molto basso; allora le banche potrebbero avere poca convenienza a vendere. Quindi, lo strumento appena introdotto rischia di restare in larga misura inutilizzato. Il pasticcio nasce da una contraddizione di fondo tra due obiettivi in contrasto tra di loro: quello di agevolare la vendita sul mercato delle sofferenze bancarie, grazie alla garanzia statale, e quello di evitare che la garanzia sia un aiuto di Stato.

9. Tutto (o quasi) già scritto nel patto per la salute

Gilberto Turati, 12/02/16

Il manifesto del governo Renzi sulla sanità pubblica è contenuto nel patto per la salute per il 2014-2016. E l'agenda è certamente ricca di contenuti. Manca però una visione complessiva del servizio sanitario nazionale che guardi al futuro. Le scelte sulle risorse e i rapporti con le regioni.

Il patto del 2014

Il manifesto del governo Renzi delle cose da fare per migliorare la sanità pubblica italiana sta nel patto per la salute per gli anni 2014-2016, firmato nel luglio 2014 quando c'era ancora un ministro per gli Affari regionali. Il patto definisce una agenda certamente molto densa di contenuti (forse troppo), toccando più o meno tutte le questioni sul tappeto ormai da anni: le risorse economiche e le regole di riparto, l'ospedale e il territorio, il sistema di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, i piani di rientro, l'edilizia sanitaria, la sanità digitale, la valorizzazione delle risorse umane, l'*Health Technology Assessment* per farmaci e dispositivi medici. Non c'è invece nel patto una visione complessiva del servizio sanitario nazionale che guardi al futuro e che consenta di capire cosa davvero il governo voglia fare della sanità pubblica al di là dei proclami sull'universalismo.

Le risorse "ballerine"

Le risorse costituiscono un punto chiave nel rapporto dialettico tra Stato e regioni: le slide di Renzi dicono che i denari sono aumentati da 106,4 miliardi di euro agli attuali 111. Ma il finanziamento del Ssn era 106,9 miliardi nel 2011, sale a 108 nel 2012 per ridursi in termini nominali di circa 1 miliardo, da 108 a 107, nel 2013. Per il triennio successivo 2014-2016, nella versione originaria del patto si parla di 109 miliardi di euro per il 2014, 112 per il 2015 e 115 per il 2016; ma si dice anche che i soldi a disposizione del sistema sanitario nazionale possono cambiare per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e per le variazioni del quadro macroeconomico. Le modifiche sono puntualmente arrivate, nonostante il barometro del Pil abbia offerto nel frattempo timidi segnali di miglioramento. La

nuova, sofferta, intesa del luglio 2015 riporta il finanziamento per quell'anno da 112 a 109 miliardi e ridetermina il finanziamento 2016 a 113 miliardi. Il governo, però, ci ripensa ancora e con l'ultima legge di stabilità fissa, per il momento, il finanziamento 2016 a 111 miliardi di euro, di cui 800 milioni vincolati all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (aggiornamento per il quale era stata predisposta una bozza di Dpcm nel febbraio 2015 che è poi scomparsa dai radar). Tenendo conto di tutte le revisioni cumulate nel tempo (e delle previsioni di crescita), il finanziamento del Ssn è destinato a ridursi abbondantemente sotto il 7 per cento del Pil, un livello al quale il governo sembrava in passato voler stabilizzare la spesa e che ci identifica come uno dei paesi che spende meno in Europa per la tutela della salute. Di per sé non è un problema: è una scelta; solo sarebbe bene dire finalmente che non è il finanziamento dei Lea, ma solo quel che ci possiamo (vogliamo) permettere.

I rapporti Stato-regioni

Dopodiché, chiaramente, sono le regioni che decidono come spendere i soldi e come trasformarli in servizi ai cittadini, tanti o pochi, di buona o di cattiva qualità. E la retorica del governo per giustificare le variazioni rispetto alle cifre originarie del patto è che le regioni spendono male e sprecano risorse. C'è del vero in questa storia, come testimonia anche il recente dossier della guardia di finanza di cui hanno parlato i giornali. Il punto è come far sì che spendano meglio. Qui le proposte del governo sono molte (a partire da quelle del patto) ma, talvolta, contraddittorie. Il punto principale da chiarire è quale grado di autonomia il governo vuole lasciare alle regioni: la riforma costituzionale sembra portare a un assetto più centralizzato rispetto a quello attuale, ma restano ancora molti dubbi interpretativi. Se la soluzione ai mali regionali è il ri-accentramento, sarà il governo a decidere in futuro che fare dei piccoli ospedali o a realizzare la tanto agognata rete territoriale. L'esperienza del passato solleva però qualche perplessità sul fatto che l'accentramento possa annullare i differenziali di prestazioni e di spesa che si osservano oggi sul territorio.

Cosa resta da fare

Se invece l'autonomia regionale rimarrà, allora bisogna riconoscere che delle tante proposte del patto per migliorare i risultati, alcune hanno fatto passi avanti, molte altre no. Tra le prime: il patto prevedeva la revisione del sistema dei piani di rientro; ma con la legge di stabilità per il 2016 il governo ha fatto un passo in più

nella giusta direzione, portando il piano di rientro a livello di ospedale: è lì che si genera la spesa ed è lì che bisogna cominciare a mettere le mani (Sanità: il piano di rientro passa in corsia). Bisogna vedere però se il governo avrà il coraggio politico di affrontare davvero le situazioni critiche, premiando chi ha già fatto tanto sul fronte della revisione della spesa. Tra le cose per le quali ancora si è fatto poco, due meritano di essere citate: il ticket e i criteri di riparto fra le regioni. Il patto prevedeva la revisione del sistema di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, ma si è preferito evitare di toccare una materia elettoralmente calda. La compartecipazione dovrebbe servire a controllare la domanda inappropriata (Sanità: un ticket più equo è possibile); ma il governo ha deciso di agire sul fronte della responsabilizzazione dei medici con un apposito decreto nel dicembre 2015. A che serve ora il ticket per le prestazioni incluse nel decreto? Il patto prevedeva anche la revisione dei criteri di riparto mantenendo fermo il principio dei costi standard. Le regioni hanno giustamente issato il gran pavese per aver già ripartito le risorse 2016 (quelle del 2015 si sono divise a dicembre), ma i criteri sono rimasti gli stessi del passato, che niente hanno a che vedere coi costi standard. Standardizzare i costi degli output rischia di essere terribilmente complicato; standardizzare i costi degli input, con un sistema centralizzato di rilevazione dei prezzi e di controllo per chi spende di più potrebbe essere un primo passo, facile da fare. A quando una riflessione sul tema?

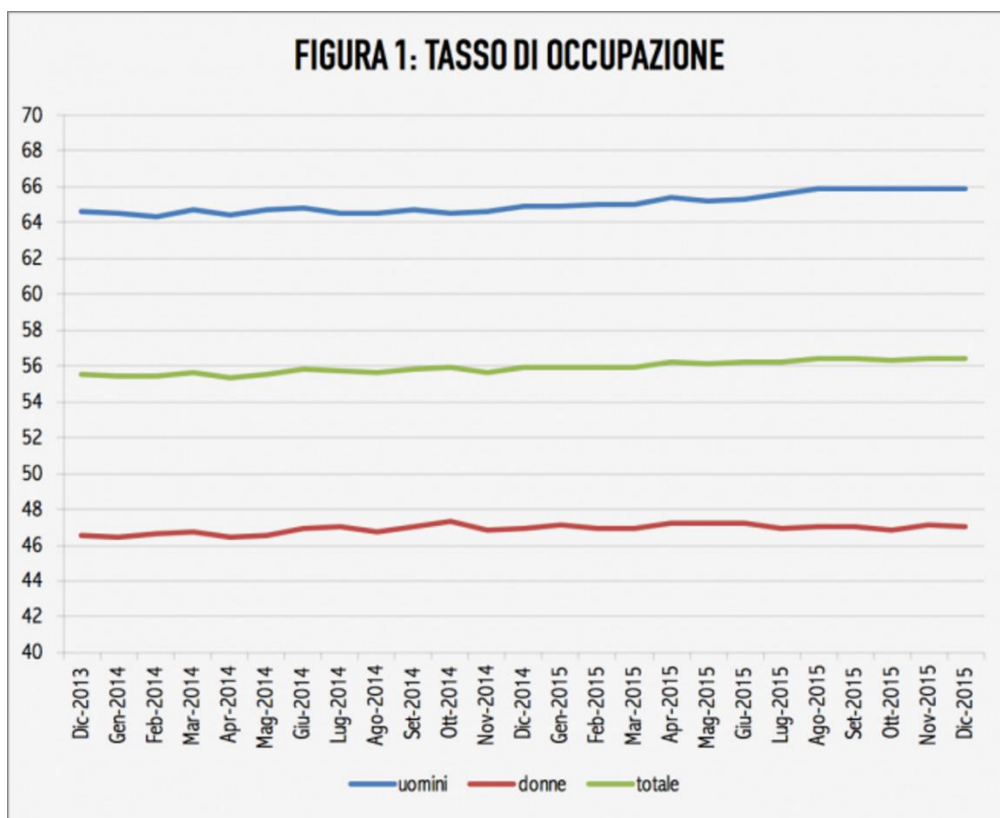
10. Il lavoro delle donne nell'era Renzi

Alessandra Casarico e Daniela Del Boca, 19/02/16

Il governo ha adottato una chiave di lettura corretta degli ostacoli al lavoro femminile e di come superarli. E dunque è intervenuto con gli incentivi sul lato delle imprese e con l'estensione del congedo parentale su quello delle famiglie. Ma ci sono ancora elementi critici, dal fisco ai servizi.

I numeri del divario

Cosa è accaduto alla partecipazione femminile al mercato del lavoro nei due anni del governo Renzi? Il divario occupazionale tra uomini e donne, dopo una riduzione nel periodo della crisi, ha ripreso a salire, anche se in misura modesta, a causa di un tasso di occupazione femminile sostanzialmente costante e uno maschile leggermente in crescita (Figura 1). Se poi guardiamo più nel dettaglio all'ultimo anno, tra il terzo trimestre 2015 e il terzo trimestre 2014 notiamo una crescita pari al 2,9 per cento (+37.426 unità) dei contratti attivati a lavoratori uomini (dati ministero del Lavoro), che tuttavia è completamente compensata dalla diminuzione delle contrattualizzazioni femminili, che scendono del 3,1 per cento (-36.833 unità), generando un saldo nullo di avviamenti su base annua. Anche il confronto tra i settori mostra differenze di genere. Nei servizi l'occupazione maschile sale (+1,6 per cento), mentre quella femminile scende (-3,4 per cento); nell'industria il trend è simile: + 0,2 per gli uomini e -2,7 per cento per le donne. Il tasso di occupazione femminile gravita attorno al 47 per cento ormai dall'inizio del 2000. Sono state e saranno efficaci le misure introdotte in questo biennio per fare uscire l'occupazione femminile dalle secche?



Decontribuzione e congedo parentale

La decontribuzione aiuta la domanda di lavoro, ma è a termine (Tortuga e Garibaldi). L'estensione del periodo di congedo parentale prevista dai decreti collegati al Jobs act dovrebbe garantire una maggiore flessibilità nel suo utilizzo, ma incide poco sul periodo più critico per la partecipazione femminile al mercato del lavoro, che è quello in cui i bambini sono piccoli. Gli incentivi per le imprese che ricorrono al telelavoro e la legislazione sullo *smart working* rafforzano gli interventi sul lato della domanda, riducendo per le imprese i costi di organizzare il lavoro in maniera meno standardizzata e più aderente ai ritmi richiesti dalla combinazione di lavoro e famiglia. Il rifinanziamento e l'estensione a due giorni del congedo di paternità nel 2016 segnalano l'attenzione per il tema della genitorialità e della condivisione. Tuttavia, non sono ancora stati valutati gli effetti di questa politica.

Le criticità

L'intervento congiunto sul lato delle imprese e su quello delle famiglie che sembra aver guidato le misure adottate dal governo è una chiave di lettura corretta degli ostacoli al lavoro femminile e degli ambiti in cui intervenire per superarli. Ma ci

sono ancora degli elementi critici da considerare. L'offerta di servizi pubblici per l'infanzia non è aumentata ed è ancora ferma al 12 per cento, mentre nelle regioni del Sud è intorno al 5 per cento. Il governo ha deciso di sostenere le madri che lavorano investendo risorse nel finanziamento di voucher invece che nel rafforzamento dell'offerta dei servizi. Anche per il 2016 è stato infatti rifinanziato il voucher per la baby sitter e per l'asilo nido. Le neomamme potranno continuare a usufruire negli undici mesi successivi al rientro dalla maternità, al posto del congedo, di un assegno pari a 600 euro al mese per sei mesi, per pagare le spese di una baby sitter o di un asilo nido. L'intervento ha l'obiettivo di incentivare le mamme a ridurre il periodo di congedo parentale e le uscite lunghe che le penalizzano sul mercato del lavoro e favoriscono spesso l'abbandono definitivo. Dal 2016, il beneficio è stato esteso anche alle lavoratrici autonome non parasubordinate (non iscritte alla gestione separata Inps) e alle imprenditrici, anche se per un periodo ridotto della metà. Sebbene l'estensione della platea di beneficiari sia senz'altro positiva, rimane ancora da chiarire se il voucher sia efficace quanto l'offerta dei servizi nel sostenere l'occupazione femminile. Di credito di imposta per le donne lavoratrici si è parlato molto. Nel Jobs act era stato previsto un intervento sul fronte fiscale per sostenere il lavoro femminile, ma la previsione non ha avuto seguito. Secondo i dati della [Commissione europea](#), l'Italia disincentiva fiscalmente la partecipazione e l'aumento del numero di ore lavorate dei secondi percettori di reddito (tuttora prevalentemente donne) più di quanto facciano la Francia, oppure il Regno Unito e la Spagna (ma meno della Germania). Il disincentivo deriva sia dalla maggiore tassazione del lavoro che dai minori benefici a cui la famiglia ha diritto quando un nuovo reddito entra nelle sue casse. Il disincentivo sarebbe ancora maggiore se si considerassero esplicitamente i costi diretti che la famiglia è costretta a sostenere per la cura dei figli, quando non è più garantita al suo interno. Il tema del fisco e del *work-life balance* è sicuramente un capitolo da riprendere.

Buone notizie dai cda

Le uniche vere buone notizie riguardano la partecipazione delle donne ai vertici delle aziende. Uno [studio](#) del *Peterson Institute for International Economics* di Washington condotto su 91 paesi mostra che l'Italia, grazie alla legge 120/2011, è oggi tra i paesi con la più alta percentuale di donne nei *board* delle società quotate (dal 7,4 al 28 per cento circa, al secondo posto dopo la Norvegia). E le imprese dove almeno il 30 per cento del *board* è composto da donne conquistano un

incremento del 6 per cento della quota di utile netto. Non c'è che sperare che il trend abbia ricadute positive sull'occupazione femminile nelle imprese (anche se neanche per la Norvegia sembra emergere un effetto del genere), ben oltre il governo Renzi.

11. Anche la cultura fa Pil

Luciano Canova, 16/02/16

Nel settore cultura il bilancio dei due anni di governo Renzi è sostanzialmente positivo. Come minimo c'è stata un'inversione di tendenza rispetto agli anni passati. Avviato il grande progetto per Pompei e garantita l'autonomia ai più importanti musei. Il nodo del fondo unico dello spettacolo.

Da Pompei ai grandi musei

Il bilancio dell'operato del ministro Dario Franceschini (e del governo Renzi) sul comparto cultura è sostanzialmente positivo. Quanto meno, c'è un'inversione di tendenza rispetto a molteplici aree da decenni in sofferenza (musei in primis). Resta una forte discrepanza tra annunci pirotecnici e numeri reali degli investimenti, ma questo è un tema che riguarda le capacità generali del governo di liberare risorse (per esempio attraverso la *spending review*).

Il "Grande progetto" annunciato da Matteo Renzi per il restauro dell'area archeologica di Pompei, con data di scadenza simbolicamente fissata al 24 agosto 2017 (il 24 agosto è la data della storica eruzione), è partito. Dopo anni di scandali e dopo i crolli del 2010, il governo ha avuto il merito di ottenere una proroga di due anni per l'utilizzo dei fondi europei che altrimenti sarebbero andati persi (e si tratta di 6,5 miliardi di euro).

Sono state riaperte e restaurate sei domus a dicembre 2015 con l'annuncio del premier: "Facevamo notizie per i crolli, adesso facciamo notizia per i restauri". Venti cantieri sono terminati e ventinove sono in corso di realizzazione. Sono stati stanziati 159,8 milioni di euro ed è stato messo a punto il sistema di sorveglianza per 3,8 milioni di euro. I visitatori dell'area di Pompei, 3 milioni e 250 mila nel 2015, sono aumentati del 20 per cento in un anno. In programma c'è anche il piano di assunzione di un squadra di archeologi, antropologi, architetti, ingegneri e amministrativi. Alcune criticità emergono però sul fronte della portata prevista degli investimenti: ad esempio, Roberto Cecchi, già segretario generale del ministero dei Beni e delle attività culturali, sostiene che gli interventi previsti da qui al 2017, che riguardano 70 domus, costituiscono solo il 5 per cento dell'intera area (che ne comprende, invece, 1.500). La priorità sarebbe uno screening con aggiornamento della Carta del rischio per evitare nuovi crolli e mettere in

sicurezza l'intera area.

Per quanto riguarda i musei, il cambiamento è stato enorme. Sono stati nominati i venti direttori dei super musei, con grandi poteri di autonomia, e si tratta in effetti di una vera e propria rivoluzione, a partire dal metodo di selezione, con un bando internazionale che ha portato alla definizione di una terna di candidati per ciascun istituto e alla decisione finale annunciata dal ministro Franceschini.

Ai super direttori è attribuito un grande potere con autonomia contabile, scientifica, finanziaria e organizzativa degli istituti. Si alleggerisce la struttura, prima appesantita da una gerarchia rigida con funzionario ministeriale che rispondeva al soprintendente. Il vero cambiamento è la possibilità di affiancare alle entrate ministeriali quelle da raccolta fondi propri, nonché il recupero delle competenze sulla progettazione scientifica.

Unico neo: non c'è autonomia nella gestione del personale in una situazione che necessita interventi rapidi (l'età media degli archivisti è 59 anni). Vero è, però, che è stato autorizzato un concorso straordinario per contratti a tempo indeterminato per l'assunzione in deroga alle norme vigenti di 500 funzionari dei beni culturali: antropologi, archeologi, archivisti, bibliotecari, esperti di marketing e comunicazione, restauratori e storici dell'arte.

Alla ricerca di fondi

Nella logica dell'autonomia finanziaria in parte attribuita ai super musei, molto rimane da fare nella ripartizione dei Fus, i fondi unici dello spettacolo. Si tratta di contributi pubblici erogati a orchestre, teatri, scuole di danza. La situazione attuale vede uno squilibrio nell'erogazione che non premia adeguatamente il merito. La distribuzione è penalizzante, paradossalmente, per le istituzioni più meritorie: quelle, cioè, che riescono a richiamare più pubblico per le proprie esibizioni o che, in qualche modo, sono in grado di raccogliere efficacemente fondi al di fuori del contributo pubblico. Per esempio, se si calcola il rapporto tra contributi pubblici e ricavi propri, La Scala si segnala per un 53,4 per cento, mentre il teatro Lirico di Cagliari (con tutto il rispetto per lo stesso) evidenzia un 693 per cento. Per evitare paradossi simili, serve ripensare completamente l'attuale distribuzione che, nonostante le buone intenzioni del ministro Franceschini, presenta ancora molte criticità.

Aumentano intanto le risorse stanziare a bilancio dal ministero Beni e attività culturali. Con un +8 per cento nel 2016 e un +10 per cento nel 2017, anche qui è apprezzabile l'inversione di tendenza, ma la situazione è meno roboante se si

guardano i numeri assoluti degli aumenti: 150 milioni di euro nel 2016, 170 nel 2017 e 165 nel 2018, lontani dal reale fabbisogno del comparto culturale.

Serviranno presto nuove risorse.

Con la legge di Stabilità, poi, sono stati stanziati 290 milioni di euro per un bonus da 500 euro da spendere in attività culturali per chi compie 18 anni nel 2016. La polemica sull'esclusione iniziale degli extracomunitari residenti sul territorio italiano è rientrata con un emendamento che estende la validità anche a loro.

Rimangono perplessità su una misura comunque regressiva e sul possibile impiego di risorse, anche limitate, per altri obiettivi più equi.

Una nota dolente per l'immagine del ministero è stato invece lo scandalo (ripreso anche dalle principali testate europee) scoppiato in occasione della visita di Hassan Rouhani, presidente iraniano, con la decisione di coprire i nudi delle statue dei Musei Capitolini a Roma. Il ministro Franceschini e il presidente del Consiglio hanno negato alcuna responsabilità diretta nella scelta, stigmatizzandola. Pare comunque difficile credere che il ministero non fosse a conoscenza della decisione. Va semmai rilevata l'importanza strategica dell'incontro con il presidente iraniano, volto a raggiungere l'intesa su tredici memorandum di intesa per contratti dal valore di 17 miliardi di euro.

12. Bilancio in rosso per la casa

Raffaele Lungarella, 23/02/16

Contenere l'aggravarsi dell'emergenza abitativa e contribuire alla ripresa dell'edilizia: sono gli obiettivi principali del governo Renzi nelle politiche per la casa. Ma sono stati perseguiti con provvedimenti slegati e a volte contraddittori, quindi poco efficaci. Risorse e scelta delle priorità.

L'impronta sociale del Piano

Nel campo delle politiche per la casa, il governo Renzi, nei suoi primi due anni di vita, si è proposto di contenere l'aggravarsi dell'emergenza abitativa e di contribuire alla ripresa delle costruzioni. I due obiettivi sono stati perseguiti in maniera parallela, senza una stretta connessione, con il rischio di compromettere i risultati di entrambi. Le linee di intervento sono state definite con il DI 28 marzo 2014, n. 47, convertito con legge 80/2014 (misure urgenti per l'emergenza abitativa e per il mercato delle costruzioni: il cosiddetto Piano casa Renzi) e con alcuni articoli del DI 12 settembre 2014, n. 133 (convertito legge 164/2014), il cosiddetto "Sblocca Italia", e della L 28 dicembre 2015, n. 208, la legge di stabilità per il 2016. L'impronta sociale delle politiche per la casa del governo Renzi è impressa nel Piano. È rintracciabile nell'aumento dei finanziamenti a favore degli inquilini delle abitazioni di proprietà privata e in una contraddittoria attenzione al patrimonio delle case popolari. La dotazione del fondo sociale per l'affitto (legge 431/1998), per la concessione di contributi agli inquilini a basso reddito, è stata portata a 100 milioni di euro per il 2014 (50 erano già stati stanziati in precedenza) e altrettanti per il 2015. La legge finanziaria 2016, però, non ha previsto nessun altro stanziamento. Quando il fondo iniziò a operare, nel 1999, fu dotato di circa 330 milioni di euro, una cifra già allora insufficiente per renderne efficace l'azione. È stata aumentata anche la dotazione del fondo (DI 102/2013) per aiutare gli inquilini che non riescono più a pagare l'affitto a causa della crisi economica e che, perciò, rischiano lo sfratto; il finanziamento è stato portato a circa 250 milioni di euro, ma distribuiti tra il 2014 e il 2020. Il Piano finanzia, con 470 milioni di euro, un programma di recupero di alloggi di proprietà pubblica sfitti, della durata di ben dieci anni: gli ultimi 25 milioni di euro saranno stanziati con il bilancio dello stato del 2024, al governo che verrà piacendo. Sulla lunga

dilazione del finanziamento può aver influito la difficoltà di far tornare i conti del bilancio statale, ma non deve essere stata l'unica ragione, se si considera che nelle sue pieghe sono stati trovati 290 milioni di euro per il 2016, per mandare al cinema i ragazzi che quest'anno compiranno 18 anni. Tuttavia, se anche l'intero finanziamento previsto fosse stato concentrato in uno o due anni, sarebbe stato comunque insufficiente a sistemare tutte le case popolari vuote. L'obiettivo di accrescere la disponibilità di alloggi pubblici da concedere in affitto contrasta, poi, con l'intenzione di favorire l'acquisto, da parte di chi li abita, di quelli già affittati, con conseguente riduzione della consistenza del patrimonio.

Debole sostegno alla domanda

Il governo Renzi ha assunto anche alcune misure per rilanciare il mercato immobiliare, principalmente attraverso misure che dovrebbero contribuire a smaltire l'eccesso di offerta di case nuove invendute, il cui rilevante stock costituisce un collo di bottiglia che strozza la ripresa del settore. L'obiettivo è perseguito principalmente con: a) la possibilità di dedurre dal reddito il 20 per cento del prezzo pagato (massimo 300mila euro) e gli interessi passivi in caso di mutuo per le persone che acquistano da un'impresa di costruzione un'abitazione da affittare a canone concordato per otto anni; il tutto ripartito in otto anni (articolo 21 Sblocca Italia); b) una disciplina generale delle case a riscatto, cioè della possibilità per l'inquilino che prende in affitto un'abitazione di diventarne proprietario dopo un certo numero di anni (articolo 23 Sblocca Italia); c) una disciplina specifica per l'acquisizione in proprietà degli alloggi sociali dopo un periodo di locazione di almeno sette anni (articolo 8 Piano); d) la possibilità per le persone fisiche di detrarre dal reddito, in dieci anni, il 50 per cento dell'Iva pagata sull'acquisto, nel 2016, di abitazioni di classe energetica A o B da imprese di costruzioni (articolo 56 legge stabilità 2016); e) l'introduzione del contratto di locazione finanziaria di immobili da adibire a prima casa (articoli 76-84 legge stabilità 2016). Ognuna di queste proposte ha proprie peculiarità. Le accumuna, però, una caratteristica che le rende poco efficaci: non intervengono, o non lo fanno in misura sufficiente, per avvicinare la domanda alle condizioni economiche di mercato dell'offerta delle case. Anche per centrare l'obiettivo principale per il quale sono state pensate - rilanciare il mercato delle costruzioni - sarebbe necessario fornire un aiuto finanziario per rendere più sostenibile l'onere di cui deve caricarsi una famiglia per acquistare un'abitazione. Davvero quell'onere si riduce significativamente per chi acquisti una prima casa da 200mila euro se può

portare in detrazione per dieci anni 400 euro all'anno dalle imposte che deve pagare (Iva ridotta dal 4 al 2 per cento, cioè da 8mila a 4mila euro)? Si potrebbe obiettare che incentivi più consistenti hanno costi che il bilancio dello Stato non può sostenere. È vero solo in parte: non c'era, per esempio, nessun vincolo che obbligasse a destinare 3,5 miliardi di euro a finanziare l'abolizione della Tasi. Tutto dipende dalle priorità che il governo si dà.

13. Senza risorse non esiste la città metropolitana

Vittorio Ferri, 23/02/16

Ridimensionate drasticamente le province, la legge Delrio ha assegnato alle città metropolitane funzioni fondamentali che intersecano l'azione delle regioni. È mancato però un progetto strategico di governo delle aree metropolitane. Così come non sono state previste risorse finanziarie specifiche.

Come sono cambiate le province

La legge n. 56 del 7 aprile 2014, la cosiddetta legge Delrio, è stata una delle prime riforme approvate dal governo Renzi. Dopo due anni è possibile tracciare un primo bilancio del nuovo governo di area vasta.

L'obiettivo della legge n. 56 era di ridurre i poteri, le funzioni, le risorse finanziarie delle province. E soprattutto si prefiggeva la loro trasformazione da governo eletto dai cittadini a ente di secondo livello, in attesa della definitiva abolizione con legge costituzionale.

Le province sono ora centrate su tre organi di governo: il presidente, il consiglio e l'assemblea dei sindaci. I primi due sono eletti dai sindaci e dai consiglieri dei comuni con voto ponderato in base alla densità demografica, mentre il terzo è formato dai sindaci. Sono confermate le funzioni principali di area vasta svolte storicamente dalle province, che nel testo risultano ben specificate nel rispetto della programmazione regionale, mentre alle province montane (Sondrio) sono assegnate funzioni aggiuntive.

Il comma 150 ha stabilito che dalla attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e ha imposto nuovi sacrifici alle province (e alle città metropolitane) per gli anni a venire. Già nei mesi immediatamente successivi all'approvazione, la legge n. 56 ha subito numerose modifiche legate principalmente al trasferimento delle risorse umane e a nuovi tagli alle risorse finanziarie, ripartiti con criteri molto eterogenei, che vanno sommati a quelli effettuati dai governi precedenti. Certamente, le scelte del governo hanno consentito di ottenere immediate riduzioni di spesa per le funzioni generali e gli organi istituzionali, ma va ricordato che risparmi più significativi

sarebbero derivati dall'accorpamento delle province nelle regioni a statuto ordinario: ad esempio avrebbero potuto passare da 86 a 51. D'altra parte, il mantenimento del potere tributario in capo a un governo di secondo livello, privo di un responsabile politico, non aiuta a migliorare il rapporto con i cittadini.

Le città metropolitane

A oltre vent'anni dalla loro istituzione nel 1990, la legge n. 56 ha sostituito le province dei principali capoluoghi delle regioni a statuto ordinario con le città metropolitane, definite enti territoriali di area vasta, con la finalità di curare lo sviluppo strategico del territorio. La legge ha assegnato loro funzioni fondamentali che intersecano principalmente l'azione delle regioni - piano strategico triennale; pianificazione territoriale generale (comprese reti e infrastrutture); servizi coordinati di gestione dei servizi pubblici; mobilità e viabilità; sviluppo economico e sociale - senza però modificare i confini delle province rispetto alle aree metropolitane. Solo per Milano, Roma e Napoli è prevista l'elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, a condizione che siano istituite zone territoriali omogenee e che il comune capoluogo istituisca zone dotate di autonomia amministrativa.

La legge ha il merito di attivare un governo specifico per le maggiori città, come avviene nei principali paesi europei, ma non sono state considerate alcune questioni: le città metropolitane non sono governi locali perché caratterizzati da territori di circolazione e dalla presenza di popolazioni non residenti; esistono difficoltà nei processi decisionali multilivello e di integrazione dell'azione dei capoluoghi (*comuni holding*) con gli altri comuni; sono desiderabili forme di governo urbano per le città non metropolitane. Dunque, le città metropolitane non sono l'esito di un progetto strategico di governo delle aree metropolitane.

Il problema delle risorse

A quasi due anni dal varo della legge n. 56 sono stati approvati gli statuti delle città metropolitane, molte regioni hanno emanato norme specifiche ed è in corso la costruzione dei piani strategici. Tuttavia, le città metropolitane non solo hanno subito i tagli ai trasferimenti come le province, ma sono state ancor più penalizzate dal mancato finanziamento delle funzioni fondamentali. E vale la pena di ricordare che le città si trasformano per politiche, progetti ed eventi che richiedono risorse finanziarie ulteriori rispetto alle funzioni, in particolare per investimenti nel settore infrastrutture e trasporti.

Ancora una volta il legislatore centrale interviene con provvedimenti uniformi prima sulle funzioni, poi (eventualmente) sulle risorse finanziarie. Per far partire i governi metropolitani serve una nuova finanza delle città metropolitane, che tenga conto del loro ruolo strategico nell'economia italiana.

Almeno su questo punto è necessario effettuare il tagliando alla legge n. 56.

14. Tempi più duri per corrotti e corruttori?

Alberto Vannucci, 04/03/16

Nei suoi primi due anni il governo Renzi ha rafforzato i poteri dell’Autorità anticorruzione e ne ha affidata la guida al magistrato Raffaele Cantone. Ha poi inasprito le pene per corrotti e corruttori, anche dal punto di vista economico. Varie le occasioni mancate e le lacune da colmare.

La lotta alla corruzione è stato uno dei cavalli di battaglia del governo Renzi fin dalle sue prime fasi. Si è trattato di una risposta pressoché obbligata e a tratti emergenziale alla lunga teoria di inchieste giudiziarie e scandali (tra cui Mose, Expo, Mafia capitale) che negli ultimi due anni hanno investito il sistema politico-amministrativo italiano. I provvedimenti anticorruzione fin qui approvati con un piglio “rottamatore”, tentando di proiettare un’immagine di cesura rispetto al passato, si possono ricondurre a tre filoni distinti. Sotto il profilo della prevenzione e della vigilanza nel settore dei contratti pubblici è stato progressivamente rafforzato il ruolo dell’Autorità nazionale anticorruzione (Anac). Si è intervenuti anche sul versante repressivo, riformando alcuni articoli del codice relativi a reati contro la pubblica amministrazione. Sono state infine approvate misure che incidono in aree contigue, potenzialmente utili a rafforzare gli strumenti disponibili per far emergere o sanzionare tali reati.

L’Autorità guidata da Cantone

La prima carta giocata dal governo Renzi è stata la nomina nel marzo 2014 a presidente dell’Anac del magistrato Raffaele Cantone, il quale gode di una considerevole credibilità pubblica in virtù dei suoi successi nella lotta alla criminalità mafiosa. Ne è seguito il progressivo rafforzamento dell’Autorità, dal giugno 2014 ampliata tramite l’incorporazione dell’ex-Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, con una crescita significativa della sua dotazione di risorse organizzative e professionali. I nuovi poteri dell’Anac le attribuiscono un ruolo attivo di vigilanza e regolazione nel settore sensibile degli appalti, cui si accompagna la facoltà di proporre al prefetto commissariamento di imprese

aggiudicatarie di contratti pubblici in situazioni sintomatiche di possibili illeciti. Sono riconoscibili nel provvedimento le “impronte digitali” dello scandalo Expo 2015, che ha spinto verso l’attribuzione al presidente di poteri straordinari di sorveglianza e garanzia nell’organizzazione del grande evento, secondo un modello replicato in successive vicende di corruzione. Ne emerge un accentramento di responsabilità nel coordinamento delle politiche di prevenzione della corruzione e di vigilanza sugli appalti in capo all’Autorità, come previsto anche dal nuovo codice degli appalti. A ciò si accompagna una marcata personalizzazione di tali politiche, con un ruolo di grande visibilità sulla scena pubblica del presidente Cantone, il cui intervento in molteplici ambiti – tra cui da ultimo persino quello degli arbitrati bancari – è stato ripetutamente evocato in sede governativa come garanzia di serietà. Nel febbraio 2016, peraltro, lo stesso Cantone ha segnalato i severi vincoli di bilancio imposti all’Anac, che mettono a repentaglio un efficace esercizio delle sue crescenti responsabilità.

La legge anticorruzione

Sul fronte della repressione penale è andata a incidere la legge anticorruzione approvata nel maggio 2015. A caratterizzarla sono l’innalzamento delle pene detentive previste per tutti i reati di corruzione, con l’obbligo di restituzione delle somme indebitamente ricevute, l’introduzione di meccanismi premiali per chi collabora con la giustizia, l’obbligo di pagamento del prezzo o profitto del reato per essere ammessi al patteggiamento. La maggiore severità delle sanzioni si accompagna a un contenuto innalzamento dei tempi di prescrizione, per legge agganciati alla pena massima prevista. Non è stato tuttavia riformato il meccanismo di calcolo dei tempi di prescrizione, ritenuto dagli osservatori internazionali principale lacuna dell’ordinamento e fonte delle alte aspettative di impunità, in quanto oggetto di un distinto disegno di legge ad oggi bloccato in Parlamento. Ugualmente stralciate in provvedimenti ad hoc – ad alto rischio di fallimento nell’iter parlamentare – o ignorate sono altre possibili misure raccomandate dagli esperti: tutela in caso di segnalazione degli illeciti, conflitti di interesse, introduzione degli agenti sotto copertura, non punibilità dei collaboratori di giustizia, semplificazione delle molteplici fattispecie penali, revisione dei reati di traffico di influenze e corruzione privata, introdotti nel 2012 e rivelatisi inefficaci.

Falso in bilancio: reato sentinella

La legge anticorruzione ha rivisto e reintrodotta pene detentive per il *reato sentinella* di falso in bilancio – nelle cui indagini i magistrati talvolta si imbattono in fondi neri impiegati per il versamento di tangenti. Sentenze contraddittorie della Corte di cassazione hanno però evidenziato il rischio che l'ambiguità di una non esplicita menzione delle "valutazioni" come oggetto di falsità materiale possa addirittura estendere i margini di impunità. L'introduzione nel dicembre 2014 del reato di autoriciclaggio ha colmato una lacuna dell'ordinamento italiano, segnalata in più occasioni in quanto propiziatrice di svariate forme di criminalità politica ed economica. D'altro canto, segnali di una maggiore tolleranza nei confronti di alcune forme di illecito propedeutiche anche alla corruzione – come l'innalzamento a 3 mila euro della soglia per i pagamenti in contanti o la riduzione delle sanzioni per gli evasori fiscali, previsti dalla legge di Stabilità 2016 – mostrano l'ambiguità dello sforzo riformatore, a conferma della difficile missione assegnata all'Autorità anticorruzione.