



Fondazione Ezio Tarantelli
Centro Studi
Ricerca e Formazione

**Le riforme
e il PNRR**

23

21

**WORKING
PAPER**

EDIZIONI **LAVORO**



*Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione
- Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia*

Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione
workingpapers@fondazionetarantelli.it
www.fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo

In redazione: Antonello Assogna, vicedirettore e coordinatore di redazione; Ettore Innocenti, Natale Madeo e Ulderico Sbarra, redattori;
Roberta Collura, segretaria di redazione; in questo numero ha collaborato Giampiero Guadagni.

wp n. 23, novembre-dicembre 2021

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)
Edizioni Lavoro, via G.M. Lancisi 25, Roma

ISSN 2531-8586



Fondazione Ezio Tarantelli
Centro Studi
Ricerca e Formazione

IN QUESTO NUMERO

a cura di Antonello Assogna

EDITORIALE

Riformismo con riforme
di Giuseppe Gallo

APPROFONDIMENTI

Il PNRR e il riformismo in Italia
di Franco Gallo

L'Italia prima e dopo il Covid
di Mario Baldassarri

L'Italia alla prova del Next Generation EU
di Francesco Tufarelli

Il riformismo «sindacale»:
spirito e ancoraggi
di Aldo Carera

Next Generation EU
di Angelo Raffaele Marmo

INTERVISTE

Giustizia: riforma nella giusta direzione,
ma l'organico è carente
a colloquio con Cesare Mirabelli
di Giampiero Guadagni

Più semplice e più leggero:
così il sistema fiscale aiuta la crescita
a colloquio con Luigi Marattin
di Giampiero Guadagni

Pubblica amministrazione: persone
e competenze al centro di ogni misura
a colloquio con Renato Brunetta
di Giampiero Guadagni

AMBITI DI INTERVENTO

4 La PA al servizio
del rinnovamento del paese
di Maurizio Petriccioli 40

6 Il valore delle riforme
per un'Italia digitale e competitiva
di Assuntela Messina 44

11 Fisco: una riforma giusta
per ridare fiducia al paese
di Giulio Romani 48

ORIENTAMENTI E STRATEGIE

15 La visione riformista dell'impresa
di Pierangelo Albini 54

19 La CISL e le riforme
di Ignazio Ganga 59

QUADRO GIURIDICO

27 Le riforme del PNRR
su pubblica amministrazione,
giustizia e fisco
a cura di Ettore Innocenti 64

LA MAPPA MENTALE

30 Il quadro generale delle riforme
tracciato dal PNRR 68

PERCORSI

33 69

LA PENNELLATA DI ULDE

36 Nuovo ordine
nella pubblica amministrazione
di Ulderico Sbarra 70

Qualche commentatore ha definito il Next Generation EU un «nuovo piano Marshall»; siamo in un contesto diverso, ma il tema del ripartire e del ricostruire è ben presente anche in questa fase di coda della pandemia.

Un motivo conduttore globale, che impegnerà l'intero scenario internazionale, nel quale l'Unione europea ha scelto di adottare un nuovo approccio alle dinamiche economiche e finanziarie, puntando sugli investimenti ed accelerando i processi di transizione verso un nuovo modello di sviluppo con al centro la trasformazione digitale ed ecologica, nuove infrastrutture ed interventi significativi per il potenziamento dei servizi educativi, di assistenza sanitaria e per la coesione sociale e territoriale.

L'economia italiana, oltre al «rimbalzo» positivo di questi mesi, dovrà pertanto consolidare un modello strutturale di crescita, cercando di recuperare le distanze accumulate negli anni precedenti, superando gli ostacoli che si sono frapposti in questo lungo periodo e che hanno mostrato le debolezze e le contraddizioni del nostro sistema amministrativo, istituzionale e fiscale.

Il paese dovrà dimostrare pertanto di essere all'altezza dei compiti assegnatigli, di saper spendere bene i fondi attribuiti e di farlo anche alle condizioni poste dalla Commissione europea, affrontando i nodi al momento irrisolti.

L'Unione europea vincola infatti l'erogazione dei fondi messi a disposizione dal programma NGEU, all'approvazione di una serie di riforme ritenute fondamentali:

- riforme di contesto (pubblica amministrazione e giustizia, alle quali si aggiunge anche quella fiscale);
- riforme abilitanti (semplificazione e concorrenza);
- riforme settoriali, individuate nelle sei missioni del PNRR.

Siamo pertanto di fronte ad un impegno nel merito di questioni irrisolte e alle quali il Parlamento ed il «sistema paese» dovranno rispondere con efficacia istituzionale e con determinazione politica.

Questa serie di obblighi impone poi, sul piano politico e culturale, un carattere riformista alla stagione di gestione del PNRR. Il «riformismo nazionale» si è sempre arenato di fronte ad alcuni ostacoli sembrati insuperabili, anche perché condizionati da pregiudizi e da un'assenza di visione prospettica del paese; oggi le forze parlamentari e i corpi intermedi della società sono forse di fronte ad un'opportunità irripetibile nel breve-medio periodo e che non si potrà sprecare.

Per rendere efficace questa delicata fase di ricostruzione e

a cura di Antonello Assogna



Coordinatore di redazione della collana Working Paper, formatore della Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione.

rilancio, oltre l'attenta regia del Governo, sarà necessario il massimo coinvolgimento delle forze sociali a tutti i livelli; le riforme, oltre ad essere approvate, avranno un loro vissuto, soltanto se accompagnate da una condivisione nel territorio e tra le categorie del paese.

Su queste basi si realizza una proposta riformista, partecipando alla sua costruzione senza ideologismi, con competenza e responsabilità.

La Cisl, dimostrando lungimiranza, ha ormai da tempo chiesto un nuovo «patto sociale», che possa mettere assieme il Governo, gli Enti locali, le forze parlamentari e quelle sociali, favorendo il massimo del dialogo e del confronto, per governare i processi e le ricadute delle riforme e con l'obiettivo di rendere fruibili equamente i risultati che si otterranno.

Con queste caratteristiche saremo in grado di favorire i processi innovativi richiesti per migliorare la struttura produttiva, culturale e sociale del paese, rafforzandone l'immagine sul piano internazionale, giocando un ruolo da protagonista a garanzia della nuova impostazione emersa nell'Unione europea e garantendo l'impegno ad una progressiva riduzione delle diseguaglianze.

In questo numero approfondiremo le connessioni tra le dinamiche derivanti dalla realizzazione degli obiettivi del PNRR, le riforme da realizzare e l'esperienza del riformismo italiano con i contributi di eminenti personalità del diritto e dell'economia, del mondo accademico, di rappresentanti delle istituzioni e attraverso la linea retta tracciata dalla Cisl.



Fra i grandi pregi del NGEU, del Recovery Fund, del PNRR che ad essi ha fatto seguito, il vincolo della realizzazione delle riforme associate al piano di investimenti non è, certo, il minore.

Le riforme, nelle loro specifiche tipologie e finalità (orizzontali, abilitanti, settoriali, di accompagnamento), rappresentano la *dimensione strutturale* del PNRR, laddove per strutturalità intendo il codice genetico del fenomeno, la sua legge di movimento, il suo fine immanente e, conseguentemente, la sua morfologia e la sua proiezione temporale di lungo periodo che, erroneamente, viene spesso assunta, in esclusiva, come sinonimo di strutturalità (strutturale = di lungo periodo).

Il Working Paper consegnato alle pagine seguenti rappresenta, senza dubbio, un omaggio all'analisi ed alla strategia strutturali così intese. Omaggio sistemico, al quale ogni intervento contribuisce con analisi e proposte specifiche. Omaggio gradito, poiché dopo troppi anni di proclami riformisti senza riforme siamo entrati (per coattività emergenziale) nell'età del *riformismo con riforme*.

In prima istanza una strategia riformista deve affrontare l'emergenza storica della crescente insostenibilità sociale ed ambientale del modello attuale di economia e di società.

«In altri termini la pandemia ci costringe a constatare che non esiste un capitalismo davvero praticabile senza un forte sistema di servizi pubblici e senza una protezione di beni (comuni) globali di interesse collettivo, quali sono, appunto, non solo la salute, ma anche l'istruzione, l'ambiente, la cultura, la biodiversità. Se si vuole imparare la lezione di questi dolorosi, ultimi anni, va perciò ripensato il ruolo del potere pubblico ed il modo in cui produciamo e consumiamo» (Franco Gallo).

Al pervicace ritardo riformista l'Italia ha pagato il prezzo altissimo del «ventennio perduto» (Mario Baldassarri) riducendo il PIL pro capite dello 0,8% nel periodo 2000-2019, con l'aggravante che nel 2000 il PIL pro capite italiano superava la media UE del 20% e nel 2019 era inferiore del 7%; nel 2000 il PIL pro capite italiano superava la media Eurozona del 3% e nel 2019 era inferiore del 15%.

L'obiettivo non può essere, pertanto, il ritorno al tasso di crescita del 2019 (+0,3%). Neanche il tasso di crescita medio del PIL nel biennio 2023-2024 (+1,4%) proiettato al 2040 e comparato con la crescita dell'UE e dell'Eurozona, potrà consentire di recuperare un divario così elevato.

Solo le riforme strutturali (fisco, PA, giustizia) potranno po-

Riformismo con riforme

di Giuseppe Gallo



Presidente della Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione.



tenziare la crescita del PIL intorno al 3% consentendo al PIL pro capite italiano di tornare nella media UE nel 2032 e nella media Eurozona nel 2037.

Linea di discontinuità e di innovazione strutturale, condivisa dagli osservatori più attenti. «Ma la ripresa possibile e, a questo punto, annunciata dalla Commissione europea, può essere un significativo, ma in qualche modo scontato rimbalzo dopo quindici mesi di crollo dell'economia mondiale o la piattaforma e la base per un cambio di paradigma che permetta al nostro paese di uscire dal lungo inverno delle riforme a metà e dalla conseguente trappola della bassa crescita» (Raffaele Marmo).

Decisivo per i paesi membri, di fronte alle grandi opportunità della svolta realizzata dal NGEU, diventa la «capacità di coordinare i loro Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) con l'ordinaria programmazione europea» (Francesco Tufarelli). Il successo del percorso di compilazione del PNRR italiano, attraverso un efficace sinergia fra il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), il Comitato di valutazione (CTU) ed il Dipartimento politiche europee, coordinati dal ministro per gli Affari europei Vincenzo Amendola, lascia ben sperare, considerati gli storici deficit nella gestione dei fondi strutturali europei.

Nel merito, in riferimento alla riforma della giustizia, già approvata in alcune sue parti, il PNRR prevede la riduzione della durata dei

processi penali del 40% e dei processi civili del 25%. «Non si può fare solo con l'abbreviazione dei termini e l'introduzione di nuove preclusioni. Bisogna far funzionare l'organizzazione giudiziaria, considerando che molti ritardi dipendono non dall'inerzia, ma dall'eccessivo carico di lavoro». Giudici di pace, tribunali, corti di appello gestiscono, infatti, annualmente un numero di processi leggermente superiori a quelli avviati. Il problema è l'elevato volume dell'arretrato. Si tratta, pertanto, di aumentare la produttività, attraverso la digitalizzazione ma, altresì, di coprire i posti vacanti che rappresentano circa il 10% aggiuntivo degli organici.

È, quantomai, necessaria «la consapevolezza che la sollecita definizione delle controversie richiami ed agevoli gli investimenti produttivi e che il buon andamento del servizio che lo Stato offre con la giurisdizione e la certezza dei rapporti giuridici possa determinare un incremento del PIL di oltre un punto percentuale» (Cesare Mirabelli).

In materia di riforma della PA «Il paradosso dello Stato minimo non regge più. Lo ha compreso anche il Governo che il 10 marzo 2011 ha sottoscritto con CGIL, CISL, UIL il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale. Ma, per risolvere le evidenti asimmetrie prodotte da decenni di tagli lineari alla spesa pubblica, dai blocchi dei rinnovi contrattuali e del turn over del lavoro pubblico, occorre uno scatto in più» (Maurizio Petriccioli). Ne deriva la necessità di nuove assunzioni per rilanciare una PA al servizio dei cittadini, con i profili professionali adeguati all'innovazione ed alla qualità dei servizi attesi, associati alla valorizzazione «dell'enorme patrimonio di professionalità già in servizio», sino ad oggi trascurato dall'assenza di una strategia di gestione delle risorse umane. A tal fine la legge di Bilancio 2022 dovrà finanziare gli impegni assunti nel Patto in merito ai nuovi sistemi di classificazione professionale e di progressione



economica e di carriera che i nuovi contratti collettivi dovranno definire. Il rafforzamento della partecipazione all'organizzazione del lavoro (introdotta con i contratti 2016-2018) rappresenta una condizione necessaria per l'equa distribuzione degli incrementi di produttività sulla retribuzione accessoria. La posta in gioco decisiva della riforma della PA risiede nel passaggio da una cultura dell'«adempimento normativo» ad una cultura del «servizio e del valore pubblico».

In questo quadro la digitalizzazione è la «condizione strutturale abilitante» della connessione stabile e veloce ad internet, attraverso la realizzazione delle infrastrutture necessarie all'integrale copertura del territorio nazionale, secondo gli obiettivi definiti dal Digital Compass europeo. Condizione per organizzare una PA dotata di Cloud sicuri e di sistemi interoperabili, per generalizzare l'identità digitale, per potenziare l'efficienza, la produttività e la qualità attesa dalle altre riforme, per favorire l'accesso a beni e servizi e consentire una cittadinanza reale.

«La digitalizzazione è un'enorme opportunità per lo sviluppo del nostro paese» e per renderlo «effettivamente sostenibile, innovativo e inclusivo» (Assuntela Messina).

Un impegno importante e decisivo per il paese, che dovrà essere sostenuto da un modello

di relazioni sindacali stabile e da una contrattazione diffusa. D'altronde, «ogni contratto è un investimento nella fiducia reciproca, nella stabilità e nell'innovazione delle relazioni di lavoro» (ministro Renato Brunetta).

Nella sequenza di riordino strutturale sistemico accennata, la riforma fiscale, nell'attuale contesto di sfiducia generalizzata che non risparmia né le istituzioni democratiche né il futuro, occupa una posizione di rilievo. «È per queste considerazioni, quindi non solo per motivi etici ed economici, ma soprattutto per difendere la nostra democrazia dal rischio che la percezione di ingiustizia sociale possa metterne in discussione le fondamenta, che una riforma fiscale nel segno dell'equità orizzontale e verticale è, assolutamente, necessaria ed urgente» (Giulio Romani).

Si tratta, pertanto, di una riforma che dovrebbe riequilibrare il sistema tributario nel suo insieme; contrastare l'evasione attraverso l'interoperabilità delle banche dati, a partire da quella tributaria e finanziaria; ristrutturare il servizio di accertamento e riscossione attraverso l'infrastruttura digitale ed assunzioni e formazione di personale in grado di rilanciarla dopo anni di abbandono; uso della moneta elettronica ed estensione della fatturazione elettronica a tutti gli operatori economici. In questo quadro, la riforma dell'IRPEF dovrebbe realizzare una manovra redistributiva a favore dei lavoratori dipendenti e dei pensionati sui quali grava una pressione fiscale insostenibile ed iniqua, a costo zero, considerando l'impossibilità di impiegare i fondi del PNRR per operazioni di politica fiscale e l'esigenza di iniziare a ridurre l'aggravio di debito pubblico prodotto dalla pandemia.

La riduzione della pressione fiscale sulle imprese non dovrebbe seguire il principio della linearità universale, ma della selettività. A titolo di esempio: il taglio dell'IRAP dovrebbe valere soltanto per le imprese che assumono personale e mantengono un saldo netto

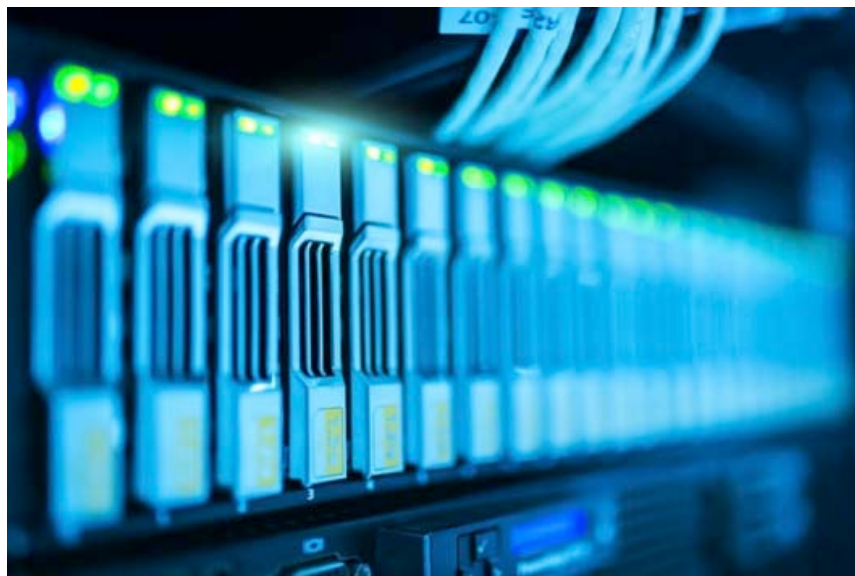
occupazionale in crescita, che investono sul territorio e non delocalizzano, che hanno piani energetici programmati ed in atto, che promuovono la partecipazione dei lavoratori.

«Agire sulla rimozione delle cause della sfiducia, le ingiustizie, le iniquità, le insufficienze è, quindi, *conditio sine qua non* per isolare gli ideologi della contro-democrazia che oggi, invece, condizionano il pensiero di tanti».

Anche la Commissione finanze della Camera dei deputati, nel Documento di indirizzo, approvato nel giugno 2021, ha definito «due pilastri fondamentali per ogni intervento di riforma complessiva: la semplificazione del sistema fiscale (che oggi è uno dei più complessi del mondo) e la riduzione della pressione fiscale su tutto ciò che “fa crescita”» (Luigi Marattin).

Sul tema cruciale della lotta all'evasione fiscale la Commissione propone l'estensione della fatturazione elettronica ai soggetti oggi esclusi; l'utilizzo estensivo del fisco elettronico; l'incrocio delle banche dati risolvendo i problemi di privacy; la riforma manageriale del meccanismo di riscossione.

In un giro d'orizzonte ampio, rigoroso, approfondito, non poteva mancare «La visione riformista dell'impresa» (Pierangelo Albini). La svolta del NGEU chiama in causa tre questioni cruciali: dalle «criticità sistemiche» che hanno segnato la stagnazione dell'ultimo decennio; alla transizione verso nuovi modelli produttivi, poiché robotica ed intelligenza artificiale «stanno facendo al lavoro della mente umana quello che il motore a vapore ha fatto al lavoro delle braccia»; fino all'esperienza drammatica dell'emergenza sanitaria che, mettendoci di fronte agli effetti tangibili della globalizzazione, ha riaperto la riflessione sulle scelte di politica industriale (delocalizzazione o *reshoring*), ha alzato il velo su dis-



seguaglianze, nuove povertà, contraddizioni sociali importanti.

«La necessità di contemperare le ragioni della salute con la necessità del lavoro ha messo al centro del dibattito l'impresa, i suoi modelli organizzativi, il lavoro e le sue categorie di spazio e di tempo, ma soprattutto il nostro sistema di welfare che ha mostrato non tanto un certo grado di fragilità in un'emergenza senza precedenti – cosa di per sé comprensibile – quanto piuttosto l'inadeguatezza del suo impianto a dare un adeguato ed universale livello di protezione alle persone che lavorano». Ne derivano due priorità coerenti: trovare un giusto equilibrio fra legge e contrattazione collettiva «per dare una governance alle trasformazioni in atto» e favorire la creazione di nuove imprese, la crescita dei posti di lavoro e le transizioni occupazionali verso i settori più avanzati e dinamici. «La svolta ci sarà solo riequilibrando complessivamente il sistema di politiche del lavoro», potenziando le «politiche attive» che operano per favorire l'ingresso o il reintegro delle persone nel mercato del lavoro.

Il confronto negoziale di questi giorni, nel quale si conferma, nelle posizioni espresse dalla CISL, quel riformismo sindacale che



«prende sostanza dal lavoro, dal rapporto diretto con i lavoratori e con gli iscritti e dal costante confronto con le potenzialità e i costi del cambiamento, dai modi di realizzarlo e dalla qualità dei fini che intende raggiungere» (Aldo Carera), dimostra che ci sarà comunque bisogno di continuare ad essere sempre pronti al confronto e saperne cogliere le opportunità, guardando in prospettiva ad un paese che possa tornare a crescere.

La richiesta di una gestione partecipata del PNRR è infatti ben delineata nelle linee espresse nell'articolo del segretario confederale Ignazio Ganga che, ancorato alle sfide strutturali e alle ricadute sociali che il Piano propone, riafferma le priorità che la CISL co-

niuga per i prossimi anni nel metodo e nel merito: confronto articolato e diffuso, un'attenta riflessione sul modello istituzionale che dovrà sostenere il Piano, la riorganizzazione del «sistema salute», dei Livelli essenziali di assistenza, l'efficientamento della giustizia (in particolare quella civile), la riforma e la modernizzazione della pubblica amministrazione e «nel solco delle elaborazioni dei lontani anni Cinquanta, la questione dello sviluppo economico e sociale del Meridione resta uno dei pilastri di una strategia unitaria che abbia al centro la destinazione del 40% dei fondi del PNRR al Mezzogiorno».

La sfida delle riforme è iniziata; il riformismo dovrà caratterizzarla.

L'uscita dalla crisi globale da pandemia deve essere un'occasione per attuare, sul piano istituzionale, alcuni interventi legislativi che le passate politiche restrittive dell'Unione europea, il forte indebitamento pubblico del nostro paese e la mancanza di robuste maggioranze politiche non hanno consentito di effettuare con le dovute pienezza ed energia. L'ideale sarebbe far seguire alle iniziative straordinarie in atto, volte a far fronte alla grave crisi di liquidità di imprese e famiglie, alcune riforme organiche che concorrano a far uscire il paese dalla crescita stagnante di quest'ultimo ventennio e correggano, in nome della solidarietà, alcune discutibili scelte fatte in passato.

L'obiettivo dovrebbe essere quello di esorcizzare gli effetti negativi del capitalismo digitale ad alto tasso di integrazione tecnologica. Un capitalismo che consente la produzione di beni utilizzando al minimo le unità lavorative può essere un forte fattore di disoccupazione e, conseguentemente, può produrre anche la riduzione dei salari, della domanda di merci, delle contribuzioni previdenziali, del gettito fiscale e dell'assistenza sanitaria.

La crisi mondiale conseguente alla pandemia ha aggravato drammaticamente questa situazione ed ha reso non più rinviabili politiche di deglobalizzazione che siano dirette a limitare i suddetti gravi inconvenienti, senza comportare però la rinuncia ai vantaggi che lo strumento tecnologico, l'intelligenza artificiale e l'automazione possono offrire in termini di produzione. E la via al riguardo non può che essere quella di aggiungere agli attuali provvedimenti straordinari di sostegno e di sospensione dei pagamenti iniziative di più ampio respiro, che siano finanziate anche dal ricorso al Recovery Fund europeo.

Queste iniziative dovrebbero impegnare tutta l'Europa e dovrebbero essere dirette a costruire forme di *governance* pubblica la cui maggiore preoccupazione non sia tanto garantire l'equilibrio di bilancio e, perciò, la riduzione del debito, quanto attuare organici interventi condivisi a livello europeo. Dovrebbero consentire non solo di ammortizzare, nel breve e medio termine, le enormi conseguenze sociali ed economiche della crisi pandemica (soprattutto, il blocco simultaneo delle attività produttive e di consumo), ma anche di riasorbire, nel lungo termine, le disuguaglianze endemiche o, meglio, di socializzare la ricchezza prodotta dalle macchine e distribuirla anche sotto forma di lavoro.

In altri termini, la pandemia ci costringe a constatare che

Il PNRR e il riformismo in Italia

di Franco Gallo



Presidente emerito della Corte costituzionale.



non esiste un capitalismo davvero praticabile senza un forte sistema di servizi pubblici e senza una protezione dei beni (comuni) globali di interesse collettivo, quali sono appunto non solo la salute, ma anche l'istruzione, l'ambiente, la cultura e la biodiversità. Se si vuole imparare la lezione di questi due ultimi dolorosi anni, va perciò ripensato il ruolo del potere pubblico e il modo in cui produciamo e consumiamo. È inevitabile impegnare lo Stato e l'UE a riconvertire la produzione, regolare i mercati finanziari, lanciare un grande piano di risanamento per la reindustrializzazione ecologica e lo sviluppo delle energie rinnovabili e, *last but not least*, ridurre la pressione tributaria sulle famiglie, sul lavoro e sulle imprese.

Per quanto riguarda, in particolare, una possibile riforma fiscale post pandemia, la prima considerazione che viene spontaneo fare è che gli interventi eccezionali già attivati e in corso di attuazione dovrebbero essere seguiti da un sapiente uso dello strumento tributario che abbia fini sia allocativi che redistributivi.

Il che significa cogliere l'occasione della ripartenza post pandemia per realizzare una riforma organica che attribuisca alla tassazione e al sistema degli incentivi il fine di ottenere un giusto bilanciamento fra produzione e consumo, di ridistribuire in modo più appropriato redditi e ricchezza e di incentivare un lavoro riqualificato che non può essere svolto dall'intelligenza artificiale e dovrebbe essere assistito da garanzie comuni (sia esso lavoro subordinato, che autonomo o precario) ed impiegato anche nel settore del *no profit*, dell'economia sociale e della condivisione.

Si tratta non di tassare la tecnologia in sé, e cioè i robot come sostiene Bill Gates, ma di spostare, con interventi graduali e ragionevoli, il prelievo dai redditi di lavoro, familiari e di impresa ai sovraprofiti, ai grandi patrimoni, ai grandi lasciti ereditari e donazioni (attualmente assoggettati a una tassazione abbastanza ridotta e sperequata) e, soprattutto, al valore aggiunto economico di quelle *digital enterprises* che hanno costi marginali molto

bassi e un elevato, direi quasi spropositato, valore di borsa.

Mi riferisco, in particolare, al rafforzamento delle imposte successorie – sulla cui coerenza costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale proprio in questi giorni – e alla tassazione a livello europeo sia delle transazioni finanziarie, sia dell'uso delle materie prime non rinnovabili (la c.d. *carbon tax* europea interna e alle frontiere), sia delle posizioni di rendita come quella della *digital economy*, derivanti dalla raccolta e dall'uso di dati e informazioni nei confronti dei privati (le c.d. *web o digital taxes* del tipo di quella sui servizi digitali introdotta in Italia dall'art. 1 della legge di Bilancio per il 2019, 30 dicembre 2018, n. 145).

Come ha detto il governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco, nella sua relazione dello scorso anno, progetti riformatori di questo tipo dovrebbero essere integrati da una forte azione antievasione e antielusione. È eloquente al riguardo un passaggio della sua relazione, in cui si legge che «ciò che ci differenzia dalle altre economie avanzate è l'incidenza dell'economia sommersa e dell'evasione che si traduce in una pressione fiscale effettiva troppo elevata per quanti rispettano pienamente le regole». Visco invita perciò i governanti a ripensare la struttura della tassazione in modo da tener conto del rinnovamento del sistema di protezione sociale «e a porsi l'obiettivo di ricomporre il carico fiscale a beneficio dei fattori produttivi». Le ingiustizie e i profondi effetti distorsivi che derivano da evasione e sommerso si riverberano, infatti, sulla «capacità di crescere e di innovare delle imprese e generano rendite a scapito dell'efficienza del sistema produttivo».

Last but not least!

Ultimo, ma non meno importante

È però evidente che, nonostante le disponibilità offerte dal Recovery Fund e, in particolare, in Italia dal PNRR, il costo di tutti questi impegnativi interventi non sarà in futuro di facile copertura; basti tenere presente che la «manovra 2020» pensata dal Governo prevedeva per la riforma fiscale un fondo di soli 2,3 MLD «liberi». Come è evidente che, nell'attuale contingenza, l'unico strumento fiscale per finanziare il rilancio della produttività, dare una direzione alla crescita e ridurre il più possibile le disuguaglianze dovrebbe essere il recupero

dell'evasione. Ma tutti sappiamo che tale strumento, anche se ci fosse una reale volontà politica di realizzarlo, non potrebbe fornire, nel breve e medio termine, le necessarie, consistenti maggiori entrate.

Stando così le cose, la via da seguire non può che essere quella di considera-

re la relativa spesa per quella che è: una spesa per investimenti pubblici da finanziare con il debito (c.d. spesa pubblica qualificata). Il che non sarà facile perché richiederebbe l'esclusione di questo tipo di spesa dall'applicazione dell'aurea regola comunitaria del pareggio di bilancio, quando e se questa sarà reintrodotta alla cessazione della crisi pandemica.

Se comunque, dopo e a causa di tale crisi, l'UE si dimostrasse incline a concedere tale esclusione e quindi a ripensare, seppure parzialmente, il Patto di stabilità e crescita, anche riguardo ai paesi fortemente indebitati come l'Italia, mi pare però inevitabile che essa richiederebbe al nostro paese l'impegno a definire dette spese secondo stringenti regole comuni. Tra tali regole, la più importante sarebbe quella di sottoporre la relativa decisione sia a controlli rigorosi sulla loro destinazione d'investimento da parte della Commissione, sia a forme di copertura comunitaria a debito, non-

ché a forme di garanzia, diretta e indiretta, del bilancio europeo.

Come ci avvertono gli economisti keynesiani, l'esito positivo di una tale operazione dovrebbe essere (quasi) scontato. Se gli investimenti consentiti in deficit fossero oculati e produttivi, il tasso di crescita del reddito da essi prodotto sarebbe, infatti, superiore al tasso di interesse pagato sul debito, con la conseguenza di ridurre col tempo il rapporto tra debito pubblico e PIL.

Non sappiamo se gli altri Stati membri dell'UE saranno disposti in futuro ad accettare una siffatta eccezione al principio del pareggio e, in caso positivo, se

Come ci avvertono gli economisti keynesiani, l'esito positivo di una tale operazione dovrebbe essere (quasi) scontato.

Se gli investimenti consentiti in deficit fossero oculati e produttivi, il tasso di crescita del reddito da essi prodotto sarebbe, infatti, superiore al tasso di interesse pagato sul debito, con la conseguenza di ridurre col tempo il rapporto tra debito pubblico e PIL.

la maggioranza delle forze politiche italiane, accetteranno gli stretti controlli europei sopra ricordati. Ho però l'impressione che, quando gli effetti dell'applicazione del Recovery Plan saranno esauriti e il nostro paese dovrà puntare alla ripresa economica senza avere più il sostegno di aiuti eccezionali e senza poter realizzare una riforma impegnativa che garantisca un consistente aumento di entrate fiscali, il non poter fruire anche della possibilità di effettuare questi tipi

di spesa a debito aggraverà – nonostante lo scudo che la BCE potrebbe offrire – la sua già critica situazione economica e finanziaria.



L'ITALIA PRIMA DEL COVID

Nei venti anni «prima del Covid», i dati Eurostat mostrano che l'Italia è l'unico paese «anomalo e divergente», sia rispetto agli altri 27 membri dell'Unione, sia rispetto agli altri 18 paesi dell'Area euro.

Nel 2000 l'Italia ha avuto un PIL reale totale (a prezzi costanti 2010) pari a 1.556 miliardi di euro. Nel 2019 è risultato pari a 1.624 miliardi, con un aumento del 4,4% che, per i 19 anni del periodo, indica una crescita media annua dello 0,2%. Tra i 19 paesi dell'euro ed i 28 della UE soltanto la Grecia ha fatto peggio dell'Italia.

Ne consegue che in tutto il periodo l'Italia ha perso il suo peso economico in Europa ed ha visto ridurre la sua quota di PIL del -3% rispetto al totale dell'Unione e del -3,2% rispetto a quello dell'Area euro.

Il PIL reale pro capite italiano nel 2000 era di 27.327 euro. Nel 2019 risulta ridotto a 27.104 euro con una diminuzione del -0,8%. Dopo circa venti anni quindi l'Italia era ancora sotto il livello di PIL per abitante del 2000.

Nello stesso periodo tutti gli altri paesi (ed in questo caso Grecia inclusa) hanno aumentato il loro PIL per abitante.

Ecco allora che, mentre il PIL pro capite italiano era nel 2000 sopra la media della UE del 20% e sopra la media dei paesi a moneta unica del 3, nel 2019 l'Italia risulta sotto la media UE del 6% e sotto la media Area euro del 14%, con una perdita di 26 e 17 punti.

Il fatto che l'Italia sia il vero unico paese divergente d'Europa, può trovare una controprova nella verifica di una maggiore o minore divergenza dei PIL pro capite per tutti i paesi europei. I dati mostrano che, all'interno dell'euro, si è verificato un processo di convergenza, congiuntamente con una diffusa crescita del PIL pro capite in tutti i paesi. Quelli non appartenenti all'Area euro mostrano invece un valore della deviazione standard costante tra il 2000 ed il 2019. Tra questi va però notato che l'aumento di reddito per abitante è stato enormemente superiore nei paesi di più recente adesione all'Unione.

L'anomalia Italia indicata nei precedenti dati risulta quindi essersi determinata in un contesto europeo che comunque ha creato migliori condizioni di sviluppo e benessere in tutti gli altri Stati, con anche un lieve processo di catching-up tra i paesi dell'euro.

Le conseguenze di questa «anomalia italiana» sulle performance di crescita economica si sono direttamente espresse

L'Italia prima e dopo il Covid

di Mario Baldassarri



Presidente del Centro Studi Economia Reale.

PIL A PREZZI COSTANTI 2010		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	VAR. % 2019/2000	
MILIARDI DI EURO																						TOTALE	MEDIA ANNUA
EUROZONA - 19 PAESI		8470,5	8654,6	8743,6	8805,8	9010,9	9164,6	9461,6	9752,7	9798,9	9357,7	9552,2	9708,4	9625,1	9601,2	9735,8	9941,7	10135,2	10377,7	10569,9	10705,4	26,4	1,4
1.- GERMANIA		2358,7	2398,7	2398,7	2381,7	2409,5	2426,5	2516,3	2598,4	2626,5	2478,9	2580,1	2674,5	2687,6	2700,8	2759,6	2807,6	2870,6	2932,5	2974,3	2989,9	26,8	1,4
2.- FRANCIA		1761,9	1796,9	1817,3	1832,2	1884,1	1915,4	1962,3	2009,9	2015,0	1957,1	1995,3	2039,0	2045,4	2057,2	2076,9	2100,0	2124,6	2170,5	2203,5	2252,9	27,9	1,5
3.- ITALIA		1555,6	1583,1	1587,1	1589,5	1614,6	1629,9	1662,6	1687,1	1669,4	1577,9	1604,5	1613,8	1568,3	1541,2	1542,9	1557,2	1574,6	1601,1	1614,9	1623,5	4,4	0,2
4.- SPAGNA		867,9	902,6	928,6	958,2	988,6	1025,4	1068,2	1108,5	1120,8	1080,8	1080,9	1070,1	1038,8	1021,1	1035,2	1072,9	1106,9	1139,9	1169,4	1186,9	36,8	1,9
5.- OLANDA		558,4	571,4	572,6	573,5	584,9	596,9	617,5	640,8	654,7	630,7	639,2	649,1	642,4	641,6	650,7	663,5	678,0	697,5	716,1	728,2	30,4	1,6
6.- BELGIO		310,9	313,4	319,0	321,5	333,2	340,2	348,7	360,7	363,5	355,3	365,1	371,7	372,5	373,3	378,0	384,5	390,1	396,9	402,6	413,0	32,8	1,7
7.- AUSTRIA		254,1	257,3	261,5	264,0	271,2	277,3	286,9	297,6	301,9	290,6	295,9	304,5	306,6	306,7	308,7	312,3	318,6	326,7	335,7	338,8	33,3	1,8
8.- IRLANDA		126,7	133,4	141,3	145,5	155,1	163,8	172,1	181,2	173,3	164,6	167,7	174,0	174,3	176,6	192,2	240,4	252,4	270,6	288,6	296,3	133,9	7,0
9.- FINLANDIA		158,1	162,2	164,9	168,2	174,8	179,6	186,9	196,6	198,0	181,7	187,1	191,9	189,2	187,7	186,6	187,5	192,7	197,8	202,4	205,4	29,9	1,6
10.- GRECIA		189,9	197,7	205,5	217,4	228,4	229,8	242,8	250,7	249,9	239,1	226,0	205,4	190,4	184,2	185,6	184,8	184,4	187,2	190,8	190,3	0,2	0,0
11.- PORTOGALLO		167,1	170,4	171,7	170,1	173,2	174,5	177,2	181,6	182,0	176,6	179,9	176,6	169,5	167,6	169,1	172,2	175,5	180,4	184,3	191,7	14,7	0,8
12.- SLOVACCHIA		41,9	43,3	45,2	47,7	50,2	53,6	58,1	64,4	68,0	64,3	67,6	69,5	70,6	71,7	73,7	76,7	79,1	81,7	85,0	86,5	106,5	5,6
13.- LUSSEMBURGO		30,8	31,6	32,8	33,3	34,5	35,6	37,5	40,6	40,1	38,3	40,2	41,2	41,1	42,6	44,4	46,1	47,2	48,0	49,2	52,0	68,9	3,6
14.- LITUANIA		18,3	19,5	20,8	23,0	24,5	26,4	28,4	31,5	32,4	27,6	28,0	29,7	30,9	31,9	33,1	33,7	34,5	36,0	37,2	39,1	113,4	6,0
15.- SLOVENIA		27,9	28,7	29,8	30,7	32,0	33,3	35,2	37,6	38,8	35,8	36,3	36,5	35,5	35,1	36,1	37,0	38,1	40,0	41,8	43,2	54,9	2,9
16.- CIPRO		14,0	14,5	15,1	15,5	16,3	17,0	17,8	18,8	19,4	19,0	19,3	19,4	18,8	17,7	17,5	17,8	18,7	19,5	20,3	21,6	54,5	2,9
17.- ESTONIA		10,7	11,3	12,0	12,9	13,7	15,0	16,6	17,8	16,9	14,4	14,7	15,8	16,5	16,8	17,3	17,7	18,3	19,2	19,9	20,9	96,0	5,1
18.- LETTONIA		12,3	13,1	14,0	15,2	16,5	18,2	20,4	22,4	21,6	18,5	17,8	18,9	19,7	20,2	20,5	21,2	21,6	22,6	23,7	23,9	94,4	5,0
19.- MALTA		5,4	5,4	5,6	5,7	5,8	6,0	6,1	6,3	6,5	6,4	6,6	6,7	6,9	7,2	7,8	8,6	9,1	9,7	10,4	11,1	105,9	5,6
UNIONE EUROPEA - 28 PAESI (19 EURO + 9 NON EURO)		11156,8	11408,3	11564,4	11712,8	12015,6	12270,5	12683,4	13079,9	13150,1	12579,0	12841,5	13067,0	13015,1	13048,6	13281,4	13593,4	13870,6	14219,8	14509,0	14744,8	32,2	1,7
20.- REGNO UNITO		1576,7	1621,5	1662,0	1717,5	1757,8	1813,2	1859,4	1906,7	1900,1	1819,4	1850,5	1881,0	1908,2	1947,2	2004,6	2051,7	2088,4	2126,5	2168,1	2198,0	39,4	2,1
21.- POLONIA		246,2	249,3	254,4	263,5	277,0	286,7	304,4	325,8	339,6	349,2	361,8	380,0	386,1	391,4	404,4	420,0	432,8	453,7	477,0	499,9	103,0	5,4
22.- SVEZIA		300,0	304,8	311,1	318,4	332,2	341,5	357,6	369,8	367,7	348,6	369,5	379,4	378,2	382,9	392,9	410,4	421,4	437,3	445,2	454,2	51,4	2,7
23.- DANIMARCA		225,2	227,1	228,1	229,0	235,1	240,6	250,0	252,3	251,0	238,7	243,2	246,4	247,0	249,3	253,3	259,3	265,5	271,5	275,3	286,6	27,3	1,4
24.- REPUBBLICA Ceca		114,7	118,0	120,0	124,3	130,4	138,9	148,4	156,8	161,0	153,2	156,7	159,5	158,2	157,5	161,7	170,3	174,5	182,1	187,4	196,9	71,7	3,8
25.- ROMANIA		82,9	87,2	92,2	94,4	104,2	109,1	117,8	126,4	138,1	130,5	125,4	127,9	130,6	135,2	139,8	145,2	152,2	162,8	169,5	176,5	112,9	5,9
26.- UNGHERIA		80,9	84,0	87,8	91,2	95,7	99,9	103,8	104,2	105,1	98,2	98,8	100,5	98,8	100,9	105,2	108,9	111,4	116,0	121,7	129,7	60,3	3,2
27.- CROAZIA		35,3	36,5	38,4	40,6	42,1	43,9	46,0	48,4	49,4	45,8	45,2	45,0	44,0	43,8	43,7	44,8	46,3	47,7	49,0	50,7	43,7	2,3
28.- BULGARIA		24,4	25,3	26,8	28,2	30,0	32,2	34,4	36,9	39,1	37,7	38,2	39,0	39,0	39,2	39,9	41,3	42,9	44,5	45,9	46,0	88,4	4,7
TOTALE 9 PAESI NON-EURO		2686,3	2753,7	2820,8	2907,0	3004,6	3106,0	3221,8	3327,3	3351,2	3221,4	3289,3	3358,6	3390,1	3447,3	3545,6	3651,8	3735,4	3842,0	3939,0	4039,4	50,4	2,7

negli andamenti dell'occupazione, del totale dei disoccupati e del tasso di disoccupazione risultanti al 2019.

Il totale degli occupati è stato di 22,7 milioni, pari al 15 ed al 10%, meno quindi rispetto alla quota di popolazione.

Il totale dei disoccupati è stato di 2,6 milioni, pari al 21 ed al 16%, molto di più della quota di popolazione.

Il tasso di disoccupazione è stato del 10,6%, +3,1% rispetto alla media dell'Area euro e +4,3% rispetto alla media dell'Unione europea. Infine, venti anni di crescita asfittica e disoccupazione elevata si sono posti a fronte di condizioni fragili e rischiose in termini di finanza pubblica.

Il debito pubblico al 2019 era il più alto in assoluto rispetto a tutti i paesi europei. Con 2.410 miliardi di euro rappresentava il 24% del debito totale dei paesi euro ed il 18% dell'Unione. In percentuale del PIL era pari al 134,6%, con un +51 rispetto alla media dei paesi euro ed un +57 rispetto alla media UE.

In sintesi rispetto ai paesi euro:

- la crescita del PIL reale totale nel periodo è stata pari al 26% nel totale dei paesi dell'Area euro ed al 32% nella media dei paesi UE, in Italia solo del 3,8%;
- il PIL reale pro capite è aumentato di oltre il 18% per i paesi euro e di quasi il 26% per l'Unione europea, in Italia è diminuito del -0,8%;
- nell'Eurozona il rapporto debito/PIL è passato dal 68% del 2000 all'85%, in Italia dal 105% al 133% nel 2019, cioè +28% contro il +17%.

Nella media del periodo, il totale degli investimenti pubblici e privati è stato in Italia al 19,5% del PIL contro il 21,3% dell'Eurozona. Questa differenza media annua pari all'1,8% del PIL va considerata nei suoi effetti cumulati del periodo. Significa quindi che in venti anni circa l'Italia ha accumulato capitale pubblico e privato per oltre il 32% in meno rispetto alla media Eurozona.

In termini di parametri rilevanti di bilancio

2019 - PIL REALE			% su EUROZONA		% su UE			VAR PESI 2019 su 2000	
MILIARDI DI EURO								% su EUROZONA	% su UE
EUROZONA - 19 PAESI			10705	100	72,6			0,0	-3,3
1.- GERMANIA	3006	28,1	20,4	0,2	-0,8				
2.- FRANCIA	2317	21,6	15,7	0,8	-0,1				
3.- ITALIA	1620	15,1	11,0	-3,2	-3,0				
4.- SPAGNA	1195	11,2	8,1	0,9	0,3				
5.- OLANDA	745	7,0	5,1	0,4	0,0				
6.- BELGIO	444	4,1	3,0	0,5	0,2				
7.- AUSTRIA	342	3,2	2,3	0,2	0,0				
8.- IRLANDA	320	3,0	2,2	1,5	1,0				
9.- FINLANDIA	206	1,9	1,4	0,1	0,0				
10.- GRECIA	194	1,8	1,3	-0,4	-0,4				
11.- PORTOGALLO	187	1,7	1,3	-0,2	-0,2				
12.- SLOVACCHIA	88	0,8	0,6	0,3	0,2				
13.- LUSSEMBURGO	52	0,5	0,4	0,1	0,1				
14.- LITUANIA	39	0,4	0,3	0,1	0,1				
15.- SLOVENIA	43	0,4	0,3	0,1	0,0				
16.- CIPRO	22	0,2	0,1	0,0	0,0				
17.- ESTONIA	21	0,2	0,1	0,1	0,0				
18.- LETTONIA	24	0,2	0,2	0,1	0,1				
19.- MALTA	11	0,1	0,1	0,0	0,0				
UNIONE EUROPEA - 28 PAESI			14745	137,7	100,0			6,0	0,0
(19 EURO + 9 NON EURO)									
20.- REGNO UNITO	2198	20,5	14,9	1,9	0,8				
21.- POLONIA	499,9	4,7	3,4	1,8	1,2				
22.- SVEZIA	454,2	4,2	3,1	0,7	0,4				
23.- DANIMARCA	286,6	2,7	1,9	0,0	-0,1				
24.- REPUBBLICA Ceca	196,9	1,8	1,3	0,5	0,3				
25.- ROMANIA	176,5	1,6	1,2	0,7	0,5				
26.- UNGHERIA	129,7	1,2	0,9	0,3	0,2				
27.- CROAZIA	50,7	0,5	0,3	0,1	0,0				
28.- BULGARIA	46	0,4	0,3	0,1	0,1				
TOTALE 9 PAESI NON-EURO			4.039	37,7	27,4			6,0	3,3

pubblico risulta che la spesa pubblica totale è stata in Italia mediamente pari al 48,7% del PIL, nell'Eurozona al 47,8%; la spesa corrente al 46% contro il 44,7% e la spesa per interessi al 4,7% contro il 2,8% della media dei paesi euro. Pertanto, l'Italia, avendo pagato per interessi sul debito l'1,9% di PIL in più all'anno, nella media degli anni, poiché il PIL nominale medio del periodo è stato pari 1.551 miliardi di euro, ogni anno e per circa venti anni ha pagato «in più» rispetto alla media dei paesi dell'Euro circa 30 miliardi di euro all'anno. In quei 19 anni l'Italia ha pagato 551 miliardi di euro in più, per altro totalmente trasferiti di fatto in una spirale perversa sul maggiore debito pubblico. I parametri fin qui analizzati sono certamente rilevanti nello spiegare l'andamento della produttività totale dei fattori. La TFP (Total Factor Productivity) in Italia è diminuita del -3,5%, contro un aumento del +10,6% in Germania, +5,4% in Francia, +8% in Olanda e +3,3% in Spagna.

L'analisi di questi dati relativi a parametri rilevanti di economia reale (investimenti, pro-

duttività) e di struttura del bilancio pubblico (investimenti pubblici, spesa corrente, interessi) mostra che la crisi economica, sociale e di finanza pubblica italiana non sembra poter essere collegata ai parametri esterni «imposti dall'Europa», quanto ai parametri decisi in tutti questi anni «a livello interno» dai governi e dai parlamenti che non sono mai stati in grado di introdurre riforme strutturali ed anche dai comportamenti privati «nazionali» indotti dal perenne profilo di crescita zero.

IL «POZZO COVID» 2020

Nel 2020 l'effetto Covid ha colpito tutto il mondo e tutti i paesi europei. Sta di fatto però che la caduta del

PIL in Italia è stata pari al -9%. Solo Spagna e Regno Unito hanno avuto una riduzione di PIL lievemente maggiore. Tutti gli altri paesi hanno visto scendere il loro PIL in misura di gran lunga inferiore.

NGEU E IL RIMBALZO 2021-2022

Nel 2021-2022 in tutti i paesi europei, anche per il forte impulso del NGEU, si registrerà un forte rimbalzo della crescita.

È evidente però che tale rimbalzo appare più forte per i paesi che hanno avuto nel 2020 una caduta più forte.

In tutti i casi le previsioni indicano che tutti i paesi torneranno nel 2022 alle condizioni del 2019 prima della crisi da Covid.

Ma proprio la precedente analisi del ventennio 2000-2019 deve ricordarci che nel 2022 l'Italia tornerà al 2019, tornerà cioè in quel livello di PIL pro capite che di fatto era fermo al 2000, con tutte le posizioni perse nel corso del ventennio di crescita zero.

Ecco allora che diventa determinante capire come potrà strutturalmente riprendere la

crescita nel successivo biennio 2023-2024 e soprattutto nel successivo decennio quando nel 2026 si esauriranno i fondi del PNRR.

IL MEDIO-LUNGO TERMINE 2030-2040

Nel 2023-2024 le previsioni per l'Italia indicano una crescita media pari all'1,4%. Solo come esercizio aritmetico, se proiettiamo la crescita prevista nel 2023-2024 fino al 2040 (per l'Italia e per tutti gli altri paesi) vediamo che l'Italia non recupererà mai più il gap verso la media europea accumulato nel ventennio 2000-2019.

Se invece verranno varate le note riforme strutturali interne (giustizia, PA e soprattutto fisco) si può profilare un percorso strutturale di crescita attorno al 3% in tutti gli anni successivi. In questa favorevole previsione si può allora verificare che il PIL pro capite italiano potrà tornare alla media dell'Unione europea nel 2032 ed alla media di quello dell'Area euro nel 2037. Per recuperare il terreno perso nel primo ventennio del Duemila occorreranno pertanto tra dieci e quindici anni, sempre che si utilizzino al meglio i fondi europei e si varino al più presto le riforme strutturali.



Il Next Generation Eu, inizialmente proposto dalla Commissione europea e successivamente approvato dal Consiglio il 21 luglio 2020, rappresenta la più innovativa risposta delle istituzioni europee alla crisi pandemica da Covid-19.

Contrariamente a quanto fatto in occasione della precedente crisi economica, durante la quale si ricorse al consolidato e abusato strumento dell'austerità, rischiando seriamente di perdere per strada alcuni paesi, in questo caso i paesi dell'Unione hanno assunto la coraggiosa decisione di predisporre nuovi strumenti di finanziamento a favore degli Stati membri. Tali strumenti sono divisi fra sovvenzioni e prestiti.

L'Italia, maggior beneficiario di tale operazione in ambedue le categorie, può oggi fruire di uno stanziamento di circa 200 miliardi di cui circa 125 di prestiti e circa 70 di sovvenzioni. A tale stanziamento si è aggiunto di recente un Fondo supplementare nazionale di circa 30 mld per finanziare interventi connessi o complementari non previsti dal PNRR base.

Ad onor del vero anche la Spagna fruisce di un simile contributo in sovvenzioni, ma per propria scelta ha deciso di non attingere a prestiti.

La scelta di affidarsi ai soli «Grant» senza attingere all'indebitamento è in realtà molto comune, solo sette paesi infatti hanno deciso di optare anche per questa seconda forma di finanziamento.

È opportuno rilevare come lo strumento compaia sulla scena europea in un particolare momento, durante il quale diversi paesi stanno ancora completando gli interventi di cui alla programmazione 2014-2020, da rendicontare entro dicembre 2022, e si accingono a stringere gli accordi di partenariato per la programmazione 2021-2027.

Per completare il quadro, è importante rilevare, che lo stesso Next Generation Eu destina una ulteriore quota di fondi alla programmazione pluriennale su alcuni selezionati programmi.

Si configura dunque un incrocio storico particolare, con un flusso di denaro in entrata mai registrato nella storia dell'Unione e la virtù dei diversi paesi si misurerà nella capacità di coordinare i loro piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) con l'ordinaria programmazione europea.

Nel nostro paese, dopo un breve iniziale scambio dialettico tra il Parlamento e il Governo, la decisione è stata di affidare la compilazione del PNRR al Comitato interministeriale per gli affari europei, il cosiddetto CIAE, già previsto dalla legge 11 del 2005 e affinato nella successiva legge 234 del 2012.

L'Italia alla prova del Next Generation Eu

di Francesco Tufarelli



Coordinatore del dipartimento Politiche europee – Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il CIAE (nato come CIACE) ha dunque rappresentato la sede politica destinata alla definizione del PNRR, lasciando ad un Comitato tecnico di valutazione (CTV) la declinazione dei progetti con il coinvolgimento dei ministeri competenti.

Il lavoro iniziato immediatamente, su impulso del ministro per gli Affari europei Vincenzo Amendola, ha preso le mosse da due riunioni del CTV svoltesi già il 29 ed il 30 luglio 2021.

Su indicazione dello stesso ministro, il dipartimento Politiche europee, struttura di supporto al CTV e al CIAE, ha condiviso con le diverse amministrazioni le linee «guida» ed uno specifico *template* denominato «scheda progetto».

È opportuno rilevare che, in assenza di precise disposizioni da parte della Commissione, gli strumenti predisposti dal dipartimento sono stati costruiti secondo le indicazioni della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2020) 408 final del 28 maggio 2020.

La strumentazione è stata evidentemente resa disponibile allo scopo di facilitare il lavoro di presentazione e selezione dei progetti da includere nel piano. Allo stesso scopo è stata costituita presso lo stesso dipartimento una banca dati dedicata ai progetti.

È evidente che, al netto delle indicazioni del Next Generation, il PNRR avrebbe dovuto tener conto delle specifiche raccomandazioni

per paese, elaborate dalla Commissione negli anni 2019-2020. A questo obiettivo è dedicata la gran parte del piano rubricata come «Riforme».

È importante rilevare come il materiale predisposto dal dipartimento delle Politiche europee si sia rivelato assolutamente in linea con gli specifici strumenti messi in seguito a disposizione dalla Commissione europea, anticipando di fatto il lavoro di circa due mesi.

Il lavoro di elaborazione è proseguito infatti ininterrottamente per tutto il mese di agosto e per i primi quindici giorni di settembre.

Le riunioni plenarie del CTV sono state integrate da numerose riunioni bilaterali o plurilaterali fra amministrazioni con competenze trasversali, per meglio definire le singole responsabilità nei progetti condivisi.

Parallelamente si è svolto un lavoro di condivisione con regioni ed enti locali al fine di giungere alla bozza definitiva del PNRR.

Le proposte provenienti da stakeholder privati sono state veicolate alle amministrazioni competenti per una loro preliminare valutazione.

Tale sorte è stata parimenti riservata alle proposte progettuali elaborate da altri organismi e associazioni.

Nel corso dell'estate è stato istituito il gruppo di tecnici esperti denominato «CTV-programmazione PNRR», composto da personalità in possesso di competenze tali da poter valutare nel merito i singoli progetti.

Insieme a tale gruppo è stato possibile suddividere i progetti in specifici cluster successivamente denominati sfide, missioni e azioni.

L'ultimo documento è stato approvato dal CIAE in seduta plenaria il 9 settembre 2020 e trasmesso in Parlamento il 13 ottobre.

Dal mese di ottobre hanno avuto inizio le periodiche consultazioni con la task force della Commissione europea anche allo scopo di rendere più fruibile il piano.

I termini, questi sconosciuti

CTV – Comitato tecnico di valutazione.

CIAE – Comitato interministeriale per gli affari europei.

CIACE – una sorta di «Gabinetto degli affari europei» che nasce con la legge 4 febbraio 2005, n. 11 («Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»).

Il Governo ha previsto un'articolata governance del PNRR, al cui vertice è posta la cabina di regia di Palazzo Chigi, coadiuvata da una Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ogni ministero titolare di interventi può contare su una propria cabina di regia e su un incremento di personale destinato all'implementazione del PNRR.

In tale fase di programmazione hanno assunto centralità il ministero dell'Economia e delle Finanze, la Cassa depositi e prestiti e diverse società in house che sono state «atecnicamente» denominate pivot.

Il cambio di Governo non ha ritardato i lavori di predisposizione del PNRR, che è stato affinato e integrato con la parte concernente le riforme, sulla quale il presidente del Consiglio ha personalmente rassicurato i partner europei.

Il PNRR, così confezionato, è stato riportato all'attenzione del Parlamento e delle singole Commissioni parlamentari e una volta ricevuti i pareri positivi è stato trasmesso alle istituzioni europee, con il primo gruppo di paesi, il 1° maggio 2021.

Dopo la formale approvazione il 22 giugno sono state attivate le procedure per liberare

la prima trancia di finanziamento destinato al nostro paese.

Il 13 agosto sono stati dunque erogati i primi 25 miliardi.

Lo stesso «DL Governance» si occupa di definire le procedure di controllo, monitoraggio e rendicontazione e gli strumenti eventualmente destinati a velocizzare gli interventi ivi compresi i poteri sostitutivi.

Ad oggi dunque, mentre si procede alle diverse nomine, il nostro paese ha a disposizione tutti gli strumenti per la auspicata ripartenza. La virtù nazionale si misurerà sulla capacità di coordinare i diversi attori e sulla capacità di «mettere a terra» i diversi interventi consci dell'unicità del momento storico.



LE RIFORME SONO SEMPRE POSSIBILI

Albert Hirschman affermava che «in ogni condizione c'è una riforma possibile». Secondo l'illustre economista di Harvard ogni processo di sviluppo suppone strette relazioni cicliche tra la razionalità dei comportamenti individuali e le passioni suscitate dall'agire sociale. Nel loro alternarsi, successi e fallimenti mettono alla prova l'elasticità e l'apertura mentale, l'attitudine a concentrarsi sulla possibile soluzione di problemi, piuttosto che a far prevalere gli schieramenti e le tradizioni di appartenenza.

Così inteso, il concetto di riformismo conferma la sua originaria venatura polisemica anche nella pur ristretta accezione sindacale (dunque in chiave Cisl),¹ fatte salve le sostanziali differenze delle sue manifestazioni nel caso delle rappresentanze del lavoro, delle aggregazioni politiche o di ogni altra più generica espressione no profit.

In realtà il termine, utilizzato per la prima volta in un dibattito sul tema, ancor oggi implica il nesso tra ordinamento giuridico, azione politica e trasformazioni sociali. Nel dibattito politico il riformismo può dunque apparire come un'indistinta configurazione che include il paternalismo statalista alla Bismarck, qualche sua formulazione liberale, piuttosto che le istanze di trasformazione dall'interno del capitalismo secondo la più diffusa accezione socialista.

Per quanto brillante e seducente, quest'ultima, come tutte le formulazioni teoriche, è esposta alla caducità indotta dalle turbolenze dei processi di trasformazione propri della società contemporanea. Interferenze che investono ogni forma stabilmente organizzata di convivenza umana e modificano gli elementi che l'hanno fatta nascere, crescere, evolvere o invecchiare. All'eventuale obsolescenza della componente ideologica fortunatamente non è detto corrisponda il tramonto delle visioni, delle idee e dei valori riformistici alimentati alla fonte inesauribile della natura dell'uomo.

La prassi riformista suppone che i valori siano iscritti nella coscienza individuale e vengano prima della libera organizzazione della società. Per differenziarsi dalle derive estreme del neoliberismo e dai massimalismi ideologici, il riformismo dispone di un accostamento comunitario alla contemporaneità, fondato su una comprensione personalistica

¹ È ancora conveniente riflettere sulle buone strade percorse dal riformismo sindacale? Sono solo questioni storiografiche? Quanto contano i fatti e quanto le interpretazioni dei fatti? Quanto la storia (con le sue carte e i suoi testimoni) aiuta l'elaborazione di una memoria e di una cultura condivisa?

Il riformismo «sindacale»: spirito e ancoraggi

di Aldo Carera



Presidente della Fondazione Giulio Pastore e docente presso il Dipartimento di Storia dell'economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore.



La Legge del 1832 sulla Rappresentanza del Popolo (The Representation of the People Act 1832) è comunemente nota come il Reform Act 1832, o anche come La Grande Riforma.

delle diverse manifestazioni dei rapporti tra libertà e democrazia, individuo e società, legalità e solidarietà, istituzioni e sussidiarietà. La pluralità delle sue possibili declinazioni, all'interno di una medesima organizzazione, consente di avvalersi dello scambio culturale e di esperienze che ne ampliano gli orizzonti identitari.

IL RIFORMISMO «SINDACALE»

Nel suo specifico ambito, il riformismo sindacale fonda la propria sostanziale autonomia sui valori della persona e del lavoro umano alla luce dei grandi ideali dell'eguaglianza sociale e della convivenza civile in una società democratica e pluralista. A-ideologico e dotato di una cultura politica (= della polis) concreta quanto è concreta la funzione di rappresentanza degli interessi dei lavoratori, dispone del pragmatismo di una strumentazione culturale e operativa propriamente riformista, come tali sono le pratiche della regolazione sociale e contrattuale.

A differenza del riformismo politico-partitico elettoralmente instabile e sempre esposto al rischio di comportarsi da incomodo grillo parlante, il riformismo sindacale prende sostanza dal lavoro, dal rapporto diretto con i lavoratori e con gli iscritti e dal costante confronto con le potenzialità e i costi del

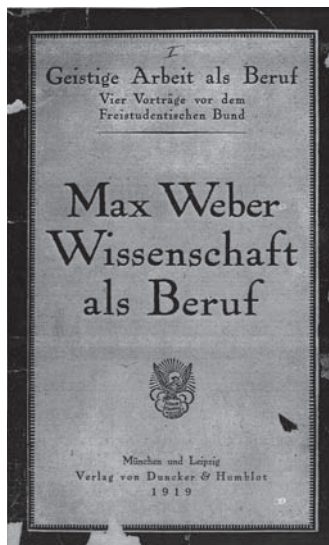
cambiamento, dai modi di realizzarlo e dalla qualità dei fini che intende raggiungere. Rispetto all'origine etimologica datata 1832, il riformismo sindacale è riconducibile all'esperienza del New Deal. Sotto l'influenza del pensiero liberalsocialista e del liberismo anglosassone, negli Stati Uniti degli anni Trenta ha preso forma un paradigma riformistico moderno, pragmatico, permeato dall'esperienza associazionistica, mutualistica e solidaristica. Nel nostro paese antiche tracce del riformismo socialista identificano il patrimonio culturale e operativo di una élite ciclicamente assorbita dal massimalismo. Non meno minoritari, sul fronte cattolico, i pionieri del mutualismo confessionale e delle prime leghe bianche confortati dalla *Rerum Novarum* e da Giuseppe Toniolo. Tanto da risultare più facilmente ravvisabili nelle istituzioni sociali piuttosto che sotto le sigle politiche. Un segno icastico della necessaria discontinuità è nei due grandi ritratti che campeggiavano dietro il tavolo della presidenza al primo



Il I Congresso confederale CISL si svolge a Napoli nel salone del Museo nazionale. I lavori sono presieduti da Renato Cappugi. Partecipano al Congresso 768 delegati, di cui 322 rappresentanti delle USP e 446 rappresentanti delle Federazioni e sindacati di categoria. Tema congressuale è: «Uomini liberi nel sindacato libero».

congresso confederale della CISL, giusto settant'anni fa (Napoli, 11-14 novembre 1951). I volti di Bruno Buozzi e di Achille Grandi sostanziano la coraggiosa duplice matrice riformista della nuova Confederazione.

Debole, sul fronte socialista, per la nascita della UIL e per i molti sindacalisti socialisti rimasti nella CGIL; sofferente, sul fronte cattolico, per le estese frange resistenti alla modernità e per le pervicaci permanenze corporative. Una matrice pluralista che ha consentito all'organizzazione di Pastore di avvalersi del prezioso bene del dibattito quando il dibattito ha favorito l'elaborazione e non si è ridotto a una contrapposizione di posizioni reciprocamente escludentisi. Quell'originaria «specie di laicismo cristiano», emancipato dalle istanze confessionali, specchiava il proprio potenziale riformistico negli assetti dell'economia mista. Per emanciparsi dalla duplice minorità delle sue matrici mise in cantiere un progetto formativo - inaugurato dal primo corso lungo nell'ottobre 1951, non a caso in vista del primo Congresso - corrispondente alle tre indispensabili qualità weberiane dei leader della rappresentanza: la dedizione appassionata a



una causa; il senso di responsabilità; la lungimiranza che sempre richiede il distacco tra le cose e gli uomini.

IL RIFORMISMO «STRUMENTALE»

Alla lungimiranza corrispondeva una tensione riformista di lungo periodo che si sentiva in grado di rimuovere a lenti passi quella minorità che gli squilibrati processi economico-sociali del paese tendevano a esasperare. Gradualismi messi alla corda dalla potenza in-

novatrice della grande trasformazione industriale, dalla necessità di riforme sempre più avanzate, dalla conflittualità anticapitalistica coltivata da altre concezioni e pratiche sindacali, e dalla protervia prevalente nelle controparti datoriali.

Per anni la linea riformista è stata sostenuta, senza timore di isolamento, dalle iniziative della CISL, quali i comitati misti di produzione (1952) e la contrattazione aziendale (1953).

Con il ciclo iniziato nel 1969 il riformismo assumeva una funzione strumentale alle grandi riforme. Sotto la *spinta* della lotta di classe e di una concezione dell'autonomia tutta riferita alla dimensione politica e ai partiti, la derivazione strumentale del riformismo non

corrispondeva alla concezione riformista originaria della CISL. Non senza tensioni interne, la Confederazione partecipava intensamente alla diffusione della conflittualità pur interpretando le finalità antagonistiche secondo diversi livelli di gradualità.

Troppo a lungo interrotta, la breve storia del riformismo sindacale italiano segnava un ulteriore rallentamento evolutivo rispetto alle più mature



Marc Bloch

Storico francese (Lione 1886-Saint-Didier-de-Formans 1944). Docente di storia medievale all'Università di Strasburgo (1919-1936) e di storia economica alla Sorbona. Cofondatore nel 1929 con L. Febvre della rivista «Annales d'histoire économique et sociale», attorno a cui costituì l'École des Annales.

esperienze sindacali dei numerosi paesi europei che procedevano secondo la logica del pluralismo, del riconoscimento reciproco ai tavoli contrattuali, della regolazione condivisa e del riconoscimento dell'autorità economica delle rappresentanze dei lavoratori.

Con la stagione delle mobilitazioni sociali e politiche, la concezione cislina del sindacato come soggetto economico non andava smarrita ma cambiava declinazione. Esempio il caso della proposta CISL, datata fine anni Cinquanta, di costituire un fondo nazionale per orientare il risparmio dei lavoratori verso gli investimenti, diminuire la propensione al consumo e contrastare i monopoli finanziari. La ripresa, vent'anni dopo, di una analoga istanza riformista nei valori e nella concezione di riferimento, si concretizzava nella proposta di costituire un fondo di solidarietà per lo sviluppo del Sud da alimentare con una quota dello 0,50% sui salari.

Gestiti entrambi dai sindacati, i due fondi erano ispirati da logiche e da profili partecipativi non coincidenti: nel primo caso il finanziamento del fondo avveniva su basi volontarie e per via contrattuale; nel secondo l'istituzione per via legislativa sanciva un obbligo per tutti i lavoratori dipendenti.

Un accostamento lineare tra queste due esperienze farebbe strame del rispetto delle diverse stagioni e dei diversi protagonisti. In pochi anni, nei travagli dell'intero paese, si erano succedute la legge 300, le nuove espressioni organizzate della base, l'egualitarismo sala-

riale, gli shock petroliferi, il salario «variabile indipendente», i drammi del terrorismo e della vicenda Moro. Né le tensioni interne alla CISL consentivano di portare a sintesi unitaria proposte e strategie innovative.

La storia delle organizzazioni e degli uomini è un costante accumulo di fatti e di elaborazioni culturali. Vale sempre l'alto insegnamento di Marc Bloch: lo storico può studiare qualsiasi meccanismo del passato, ma il vero oggetto della storia, costante e mutevole, è l'uomo con le sue scelte e le sue intenzioni.

LINEE DI RISPETTO (UN METODO)

Una dote vitale del riformismo sindacale è la consapevolezza di avere a che fare con processi complessi e altamente dinamici che richiedono risposte creative discrete ed evolutive (non schumpeteriane) in quanto il suo soggetto, costante e mutevole, è il lavoratore, il suo consenso, la sua fiducia. La partita del riformismo sindacale si gioca sull'equilibrio tra cittadino, lavoro e impresa, espresso in termini di rappresentatività, di democrazia associativa, di autonome doti di regolazione sociale e contrattuale, di rapporti tra il vertice e la base mediati ai vari livelli dalla dirigenza, di costanti potenziamenti culturali e formativi.



Albert Otto Hirschman, economista, sociologo, storico delle idee.

Il riformismo dispone di un ormeaggio di rispetto (un metodo) fondato su un canone: la consapevolezza che gli uomini hanno della realtà. La via giusta è tracciata dal merito delle questioni e dallo sforzo di individuare le

forme e i mezzi per rendere l'azione sindacale incisiva in quanto parte di una realtà complessa, evitando compiacimenti e atteggiamenti autoconsolatori.

Un paradigma indiziario delle pratiche riformiste è l'attitudine a isolare, anche nelle realtà opache, le variabili che influiscono sui fatti per poi ricomporli in un'unità che spieghi le connessioni profonde tra i fenomeni più superficiali dando loro profondità e durata. Ci sono poi due ancoraggi: 1. la riconferma dell'intrinseca validità del nucleo concettuale e programmatico in cui

ci si riconosce e della necessità di continui approfondimenti e ampliamenti non snaturanti; 2. il costante esame dell'esperienza pratica e delle sue eventuali deficienze in base a criteri

di giudizio non misurati sul tempo breve. Parametri non radicali ma coerenti con il primo ancoraggio e con una logica riformista attenta alla sostenibilità economica, civile e culturale nell'ambiente in cui si opera, ferme restando

la partecipazione democratica interna e il riscontro della sostenibilità organizzativa.

Anche le avventure formidabili da vivere, esaltanti per chi le porta avanti giorno per giorno, non sfuggono al confronto con un complesso di esigenze in continuo cambiamento. Nel mondo della rappresentanza «riformista» del lavoro ci sono sempre antiche eredità corporative e particolaristiche da superare e nuove esigenze da soddisfare, nuove aspirazioni cui corrispondere con misura e buon senso per inci-

dere significativamente, senza farsi travolgere dai cicli della storia, sul proprio tempo storico e oltre la quotidianità.

Così come suggeriva Hirschman.

*La partita del riformismo sindacale
si gioca sull'equilibrio
tra cittadino, lavoro e impresa,
espresso in termini
di rappresentatività,
di democrazia associativa,
di autonome doti di regolazione
sociale e contrattuale,
di rapporti tra il vertice e la base
mediati ai vari livelli
dalla dirigenza, di costanti
potenziamenti culturali
e formativi.*

Ci sono lo spirito, l'anima, gli intenti degli anni della Ricostruzione negli appassionati interventi di Mario Draghi, della scorsa primavera, di presentazione del Recovery Plan tra Camera e Senato. È il dopoguerra di Alcide De Gasperi, sia pure nella versione possibile nel XXI secolo, il riferimento costante del premier non solo nelle citazioni esplicite dello statista democristiano, ma anche nelle indicazioni strategiche destinate a segnare il destino del paese nei prossimi venti, trenta anni. Non per caso gli assi portanti sono la casa, il welfare, lo studio, un'occupazione sicura per i giovani. È l'impegno massiccio di risorse nelle grandi infrastrutture materiali e immateriali rivolte a collegare meglio il Nord e il Sud, l'Est e l'Ovest della penisola.

Draghi, forse, non si assegna oggi il ruolo del leader della Dc all'indomani della Seconda guerra mondiale. Ma è certo che è da lui che trae la più forte ispirazione valoriale in questo drammatico tornante della storia e non ne fa mistero. Lo rivela espressamente quando avvisa: «Scriveva Alcide De Gasperi nel 1943: "Vero è che il funzionamento della democrazia economica esige disinteresse, come quello della democrazia politica suppone la virtù del carattere. L'opera di rinnovamento fallirà, se in tutte le categorie, in tutti i centri non sorgeranno degli uomini disinteressati pronti a faticare e a sacrificarsi per il bene comune". A noi l'onere e l'onore di preparare nel modo migliore l'Italia di domani».

Ma nella bussola dell'ex numero uno della Bce non ci sono solo i principi e il rigore di quella classe politica. C'è anche una sorta di ritorno al futuro nelle missioni-chiave del governo del paese.

In primo luogo, il puntare sui giovani, sulle donne e sul ritorno alla natalità: con l'esigenza primaria di ricostruire un mercato del lavoro inclusivo e protetto e un sistema di Welfare State (asili, assegno unico, parità di genere) che permetta di conciliare lavoro e vita familiare. Da qui anche la spinta per una nuova politica della casa che consenta anche alle nuove generazioni di acquistare un immobile (e torna alla memoria il Piano casa di Amintore Fanfani).

In secondo luogo, l'investimento sulla scuola, sulla formazione professionale, sulle competenze scientifiche e tecniche: da qui le maggiori risorse destinate a sostenere con alloggi e borse di studio anche «i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi», come recita la Costituzione del '48.

In terzo luogo, il vasto programma di opere pubbliche e di reti, per tutti i Sud del paese, che richiama alla mente quel-

Next Generation Eu

di Angelo Raffaele Marmo



Vice-direttore del «Quotidiano nazionale» e responsabile della redazione romana.

la Cassa per il Mezzogiorno di uomini come Gabriele Pescatore e Donato Menichella che Draghi conosce bene più di ogni altro.

Quello che cambia, rispetto ad esperienze e tentazioni del passato recente non è il metodo – che rimane quello del vincolo esterno, per giunta rafforzato – ma il merito del modello socioeconomico che viene delineato. Se nella crisi finanziaria si è tentato di imporre un assetto totalmente orientato a permettere di «stare nella globalizzazione» con accenti esasperati sui tagli di spesa pubblica e sulla riduzione del costo del lavoro (anche la «chiamata» dei profughi nel 2015 da parte della Merkel è un'iniziativa che rientra in questo ambito), in questo caso i contenuti sono perfino opposti: dopo i traumi della Brexit e dei dazi trumpiani (entrambi reazioni al mercantilismo eurotedesco e rifiuto di sobbarcarsi una «seconda Cina» a rimorchio dei disavanzi angloamericani) si è preso atto che quel modello causava instabilità politica interna (con l'esplosione dei populismi) ed internazionale (Trump e Brexit) e si è deciso di tornare ad un modello incentrato su una crescita endogena trainata dal mercato interno, la vera vittima del decennio precedente.

Bruxelles vede l'uscita dal lungo e terribile tunnel della pandemia con previsioni che anche per l'Italia risultano migliori del previsto. Ma la ripresa possibile e a questo punto annunciata dalla Commissione europea può essere un significativo, ma in qualche modo scontato rimbalzo dopo quindici mesi di crollo dell'economia mondiale o la piattaforma e la base per un cambio di paradigma che permetta al nostro paese di uscire dal lungo inverno delle riforme a metà e dalla conseguente trappola della bassa crescita. «Sta in noi», per usare un'antica espressione di Donato Menichella tanto cara a Carlo Azeglio Ciampi e sicuramente a Mario Draghi, decidere, dunque, se vogliamo tornare a soprav-

vivere o se intendiamo riprendere a crescere strutturalmente.

Il bivio dell'Italia e della sua classe dirigente, insomma, è sempre lo stesso: riprendere a vivacchiare più o meno stentatamente o cogliere l'ultima occasione, offerta dal Recovery Plan, per una nuova corsa. È questo, in fondo, il messaggio che lo stesso premier ha più volte rivolto ai partiti, al Parlamento, alla comunità nazionale. Lo ha fatto anche quando non era ancora a Palazzo Chigi, a cominciare dalla distinzione tra «debito buono» e «debito cattivo». Lo ha ripetuto con forza nei passaggi più solenni di questi ultimi mesi e, principalmente, in occasione della presentazione del Piano italiano di ripresa.

L'Italia, almeno negli ultimi due decenni (ma anche da prima), ha perso terreno, rispetto agli altri partner europei, su molteplici fronti: dalla produttività alla competitività, dagli investimenti ai ritardi infrastrutturali, dalla ricerca all'istruzione. Il risultato è stato quello di una crescita del Pil tra lo 0 e l'1%.

La pandemia ha moltiplicato in modo esponenziale effetti e rischi delle nostre debolezze strutturali. Si può dire che abbiamo toccato il fondo. Ma si può dire anche che a questo punto, grazie alle risorse del Recovery Plan, abbiamo la chance storica di incidere chirurgicamente sui freni decisivi del nostro destino economico e sociale. E, dunque, non ci possono essere più alibi per non fare rapidamente le quattro, cinque riforme radicali – pubblica amministrazione, giustizia, fisco, concorrenza, scuola – dalle quali dipende la ricostruzione del paese e il futuro dei nostri figli.

Siamo, dunque, di nuovo sul crinale: la possibilità di cadere giù e quella di salire verso l'alto dipende solo dagli uomini che hanno in mano le leve del potere a tutti i livelli. Se sarà l'etica dello «sta in noi», come l'ha chiamata anche l'attuale governatore di Bankitalia, a prevalere, i risultati non mancheranno.

Non è azzardato sostenere, del resto, che il Piano Marshall funzionò come volano della ricostruzione post-bellica perché non c'erano le regioni e perché, anzi, c'era una amministrazione centrale dello Stato che, nonostante le rovine ancora fumanti della guerra, era fatta da uomini di rigore e d'azione che si assumevano la responsabilità della firma.

Allo stesso modo è del tutto evidente che il Recovery Plan, per fare da leva efficace della ripresa post-pandemia, deve avere una robusta regia centralizzata a livello romano e, come premessa, una rapida riforma-riconversione della pubblica amministrazione in chiave sostanzialista, orientata ai risultati e alla spesa e non alle procedure.

Ebbene, in primo piano ci sono proprio il ruolo e la funzione decisivi che le regole del Recovery riassegnano alla Capitale e alle amministrazioni centrali dello Stato: volenti o nolenti, almeno nei prossimi cinque anni, progetti, investimenti e miliardi passeranno innanzitutto dai ministeri. E, dunque, che i governatori lo vogliano o no, che la seconda capitale, Milano, lo voglia o no, sarà principalmente Roma ad avere una nuova centralità nevralgica nella mappa del potere.

E, allora, le domande diventano: la città, con la sua logistica e i suoi servizi, è ancora in grado di svolgere questa missione? I sindaci e i partiti che li sostengono sono consapevoli, nei loro programmi, che il primo cittadino di Roma avrà un rilevante compito in più da svolgere? A loro volta, i grandi commissari che guidano le pubbliche amministrazioni centrali hanno contezza che dalla loro capacità decisionale dipenderà la riuscita della missione nazionale contenuta nel Recovery?

Le domande sono retoriche. Di sicuro sono ben coscienti della posta in gioco il premier Mario Draghi e il ministro Renato Brunetta,

ma è lecito dubitare che direttori generali e alti dirigenti pubblici si rendano davvero conto della responsabilità storica loro affidata.

Temiamo che, a meno di rivoluzioni radicali, valga la mesta conclusione di un insigne conoscitore della materia, Sabino Cassese: «Queste potenti forze della conservazione, in particolare quelle pubbliche, ... rifuggono dai compiti generali, sono interessate agli interventi decisione per decisione, in sostanza a cogestire, in funzione del "self-aggrandizement"».

Dunque, non possiamo non sperare che resti a gestire tutta la partita Mario Draghi, «l'uomo della necessità». È una definizione fondata ed è da ritenere che, in cuor suo, lo stesso ex numero uno della Bce vi si riconosca. Come è del tutto verosimile immaginare che voglia portare a termine almeno la prima fase del lavoro avviato e, dunque, arrivare al 2023 senza strappi o brusche interruzioni. Un po' perché è fatto così: concludere bene quello che si comincia. Ma, soprattutto, perché è consapevole, insieme con il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, di essere l'unico in grado di evitare che l'attuazione del Recovery Plan si impantani nelle pastoie delle risse dei partiti.

Ma l'auspicio per la continuità di Draghi a Palazzo Chigi è l'espressione di un *sentiment* che va ben oltre la cerchia, comunque di rilevante peso, degli industriali italiani. Potremmo dire che si tratta della valutazione ampiamente prevalente, se non unanime, di quella che Benedetto Croce ha chiamato «classe generale»: per indicare non un ceto o un gruppo di interesse specifico, non un ambito territoriale o una lobby economica particolare. Ma, evidentemente, un insieme di corpi sociali e di comunità, un complesso di settori e di forze con in comune due tratti dirimenti: l'interclassismo e il trasversalismo.

La riforma della giustizia è condizione per l'utilizzazione dei fondi messi a disposizione dall'Unione europea con il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Gli obiettivi sono quelli di rendere efficiente l'andamento della giustizia e ridurre drasticamente i tempi dei processi sia civili che penali, contemperando ragionevole durata del processo ed esigenza dell'accertamento dei reati.

Professor Mirabelli, a suo giudizio le misure messe a punto dalla ministra Marta Cartabia vanno nella direzione giusta?

Vanno certamente nella direzione giusta, ma si potrebbe fare di più e meglio. L'impegno assunto con il PNRR è quello di ridurre la durata dei processi penali del 40%, di quelli civili del 25%: attualmente il nostro paese è in fondo nelle graduatorie internazionali. Non è solamente una necessità occasionalmente imposta dalle istituzioni europee. La Costituzione prevede che «la legge assicura la ragionevole durata» dei processi, di ogni processo. È un corollario essenziale del diritto di agire e resistere in giudizio.

Ma attenzione: per abbreviare la durata dei processi non bastano le riforme del processo ed è illusorio che si raggiunga questo risultato mediante l'abbreviazione di termini e l'introduzione di nuove preclusioni, che si scaricano sulla difesa e sugli avvocati. Occorre piuttosto far funzionare l'organizzazione. Questo vale soprattutto per il processo civile. Va certamente bene in questo senso l'introduzione dell'Ufficio del processo, che collabori con il giudice. Il problema è quello che possiamo chiamare il «debito pubblico giudiziario» che ci trascini da molti anni: i tempi morti di un giudizio e lo smaltimento dei processi, che dipendono non dall'inerzia ma dall'eccessivo carico di lavoro.

Il PNRR ha previsto uno stanziamento di circa 8 miliardi di euro per la digitalizzazione dei processi, nuove assunzioni e formazione. Come far corrispondere a queste notevoli risorse aspetti organizzativi in grado di far funzionare il sistema?

Giudici di pace, Tribunali e Corti d'appello riescono a smaltire annualmente un numero di processi leggermente superiore a quelli che vengono introdotti. Negli ultimi cinque anni vi è stato un miglioramento nelle pendenze, ma occorrerebbe un anno senza che nessun nuovo processo sia introdotto, per incidere definitivamente sull'arretrato. Non essendo questo possibile, occorre un intervento straordinario che consen-

Giustizia: riforma nella giusta direzione, ma l'organico è carente

*a colloquio con
Cesare Mirabelli*

di Giampiero Guadagni



Presidente emerito della Corte costituzionale. Già vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, è stato eletto giudice costituzionale nel novembre 1991. Attualmente è membro del Consiglio superiore della Banca d'Italia e ricopre la carica di consigliere generale della Pontificia Commissione per lo Stato della Città del Vaticano.

ta di eliminarlo in quattro o cinque anni: è una condizione necessaria per raggiungere l'obiettivo della riduzione del 40% della durata dei processi civili. I benefici di un simile intervento sarebbero superiori al loro costo. A tal fine i previsti incrementi di produttività sono importanti ed essenziali, ma non risolutivi. Occorre allora aumentare il numero dei magistrati, immediatamente, anche con procedure straordinarie, per la copertura dei posti vacanti, che costituiscono circa il 10% aggiuntivo degli organici. La media di toghe rispetto alla popolazione è inferiore a quella di altri paesi europei. I giudici di pace trattano quasi la metà delle cause civili di merito. Inoltre, si potrebbe ipotizzare un reclutamento straordinario di giudici, anche onorari, per svolgere funzioni consentite ai giudici singoli anche nei tribunali. E mi chiedo se non si possa fare ricorso ad un reclutamento straordinario nella magistratura di avvocati che abbiano una adeguata esperienza professionale e prestino servizio in soprannumero per almeno cinque anni. Un tempo che dovrebbe essere sufficiente per ristabilire l'equilibrio.

La politica ha discusso poco di questo, molto invece della prescrizione: un capitolo della riforma decisamente sofferto e controverso. La soluzione adottata la convince?

Sì, è stato attribuito un rilievo a questo esito patologico del processo maggiore rispetto alle cause che lo determinano e che riguardano l'efficienza del sistema: appunto, la carenza nell'organico dei magistrati e del personale ausiliario, la ridotta produttività, la scarsa attenzione agli aspetti organizzativi, la definizione delle nuove professionalità necessarie per una efficace informatizzazione e l'introduzione di nuove modalità operative. Nel merito, il sistema adottato è un compromesso di cui naturalmente capisco bene le ragioni politiche. La soluzione proposta dal Governo esclude la prescrizione del reato dopo il



primo grado di giudizio, ma prevede la improcedibilità se il giudizio di Appello o di Cassazione non rispetta i tempi che la legge fissa come ragionevoli per ciascun grado di giudizio. E come noto dalla tagliola dell'improcedibilità sono esclusi i processi di mafia. A mio parere sarebbe stato più chiaro e lineare mantenere il criterio unico della prescrizione sostanziale esteso a tutti i gradi di giudizio, sterilizzando ogni tattica dilatoria ed escludendo dal computo, come è già largamente previsto, ogni ritardo dovuto all'imputato o ai suoi difensori. Si è scelto invece di combinare e integrare due principi: la prescrizione sostanziale e la ragionevole durata del processo come effetto dell'estinzione del reato. Temo che possano nascere contenziosi costituzionali.

I sei quesiti referendari presentati da Radicali e Lega ostacolano o aiutano il lavoro del Parlamento sul pacchetto giustizia?

Ricordiamo sempre che i referendum in Italia hanno una funzione *esclusivamente* abrogativa e non possono dunque introdurre con il loro esito norme nuove. I quesiti presentati – che riguardano tra l'altro separazione della carriera, responsabilità civile dei magistrati, riforma del CSM, abrogazione della legge Severino sulla incandidabilità, ineleggibilità e decadenza in caso di condanna – mi sembrano una forma di pressione politica. Difficile dire se si riveleranno più d'aiuto o di ostacolo



al lavoro del Parlamento sulla riforma. Ma a mio giudizio su temi così altamente tecnici non si può agire colpendo con l'accetta. Serve piuttosto costruire un disegno riformatore complessivo.

Secondo lei l'UE si può considerare soddisfatta della riforma come si sta delineando?

Intanto credo ci sia l'apprezzamento per il fatto che il premier Draghi, che agisce a stretto contatto con la ministra Cartabia, abbia rigorosamente rispettato i tempi della presentazione del PNRR, di cui la riforma della giustizia è asse portante. E certamente Bruxelles apprezza anche che le misure in questa materia vadano nella direzione richiesta: come detto, più efficienza e più rapidità. D'altra parte Draghi ha ben chiaro che la disponibilità di nuove risorse finanziarie offre una straordinaria occasione per raggiungere questo obiettivo.

E c'è finalmente la consapevolezza che la sollecita definizione delle controversie richiami ed agevoli gli investimenti produttivi; e che il buon andamento del servizio che lo Stato offre con la giurisdizione e la certezza dei rapporti giuridici possa determinare un incremento del prodotto interno lordo di oltre un punto percentuale.

L'Italia ha dimostrato che, grazie anche alla necessità di rispettare i tempi collegati all'uso delle risorse finanziarie europee, può andare avanti nelle riforme. L'approvazione da parte della Camera della riforma Cartabia della giustizia, dopo una non facile mediazione ed un doppio voto di fiducia sugli emendamenti governativi, costituisce un significativo passo in avanti. Il «metodo Draghi» funziona: le riforme possono essere proposte dal Governo rispettando i tempi programmati, sollecitamente approvate dal Parlamento.

Resta il fatto che le misure sulla giustizia devono essere attuate con la medesima tempestività, determinazione ed efficacia. Dopo essere state approvate la loro efficacia sarà infatti sottoposta a verifica dall'Unione europea anche nel corso della loro esecuzione.

Resta il fatto che le misure sulla giustizia devono essere attuate con la medesima tempestività, determinazione ed efficacia. Dopo essere state approvate, la loro efficacia sarà infatti sottoposta a verifica dall'Unione europea anche nel corso della loro esecuzione. Ne deriva un indiretto «vincolo esterno»: una condizione per ottenere risorse da utilizzare fruttuosamente, che im-

pone di realizzare ora la riforma giudiziaria da sempre indicata, anche nel nostro paese, come obiettivo da perseguire.

La riforma fiscale - assieme a quella della giustizia, della pubblica amministrazione e semplificazione della legislazione - accompagna l'attuazione del PNRR, concorrendo a realizzare gli obiettivi di equità sociale e miglioramento della competitività del sistema produttivo secondo le raccomandazioni dell'Unione europea al nostro paese. Presidente Marattin, quali sono le misure cardine della riforma per centrare questi obiettivi?

Nei sei mesi di lavoro parlamentare, che hanno prodotto il documento di indirizzo approvato a larghissima maggioranza il 30 giugno scorso, abbiamo individuato due pilastri fondamentali per ogni intervento di riforma complessiva: la semplificazione del sistema fiscale (che oggi è uno dei più complessi del mondo) e la riduzione della pressione fiscale su tutto ciò che «fa crescita».

Per realizzare questi obiettivi, abbiamo proposto una lunga serie di misure: dal rifacimento completo dell'IRPEF all'eliminazione dell'IRAP, dall'adozione di un sistema tendenzialmente duale agli incentivi al secondo percettore di reddito in famiglia, dalla costituzionalizzazione dello Statuto del contribuente all'abolizione dei tributi minori, dalle misure per le piccole imprese all'estensione della fatturazione elettronica. Un pacchetto completo di misure che, comunque, ricadono sotto i due obiettivi fondamentali: un fisco più semplice e più leggero. E che, a mezzo secolo dall'ultima riforma strutturale, risponda maggiormente al nostro tempo e non al secolo scorso.

Che tempi prevede per la complessiva riforma?

L'emendamento alla legge di Bilancio ovviamente deve arrivare nei prossimi giorni. Poi, se c'è un accordo politico sui principali ambiti di azione, la delega fiscale può essere legge nel primo trimestre del 2022, il che ci consente in primavera di poter ragionare sul secondo tempo della riforma, cioè i decreti legislativi. E chissà, magari con l'aggiornamento del quadro macroeconomico in aprile - se come speriamo tutto continuerà ad andare bene - potrà esserci anche qualche risorsa aggiuntiva. In questa prospettiva, in estate avremo una riforma fiscale complessiva.

In Italia le tasse che gravano su lavoratori dipendenti e pensionati restano troppo alte in rapporto alla media Ocse. Cosa prevede la riforma in tal senso? Il sindacato insiste sulla detassazione degli incrementi contrattuali

Più semplice e più leggero: così il sistema fiscale aiuta la crescita

***a colloquio con
Luigi Marattin***

di Giampiero Guadagni



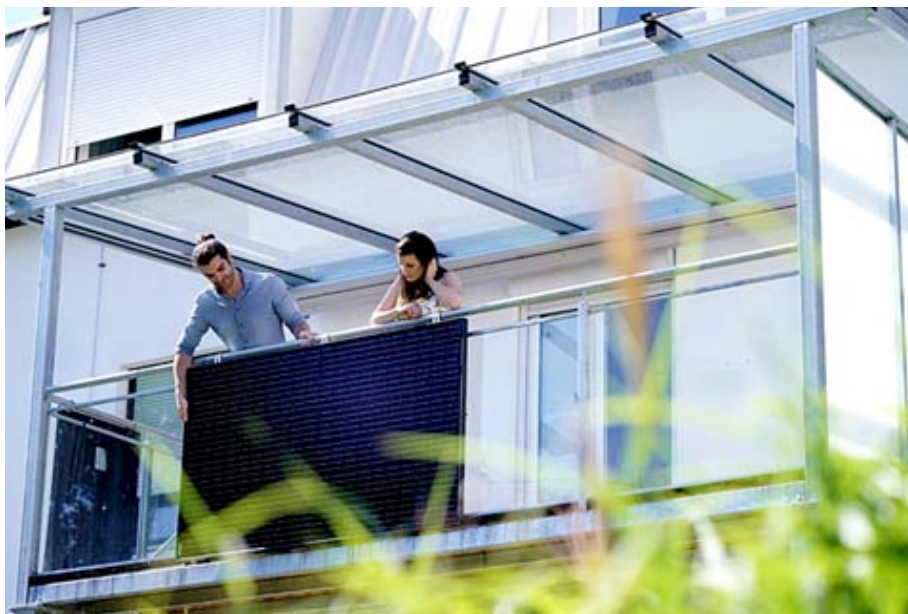
Presidente della Commissione Finanze della Camera dei Deputati - Professore associato di Economia politica presso il Dipartimento di Scienze economiche dell'Università di Bologna.

previsti dai rinnovi: lei cosa risponde?

Il ragionamento che abbiamo fatto in Parlamento prescinde dai singoli interventi specifici e si concentra su una riforma strutturale della tassazione sui redditi da lavoro e da pensione e di impresa, il cui primo passo sarà l'emendamento governativo alla legge di Bilancio con cui si detaglierà la spesa degli 8 miliardi stanziati per una prima riduzione di IRPEF e IRAP. In particolare sull'IRPEF, dopo i 16 miliardi annui (10 miliardi con gli «80 euro» di Matteo Renzi e 6 miliardi con i «100 euro» del Conte II) destinati ai redditi medio-bassi, e dopo gli interventi su reddito di cittadinanza e assegno unico, occorre secondo me prestare un po' di attenzione in più al ceto medio. Che poi, intendiamoci, è «medio» solo per le statistiche. A meno di non voler affermare che un lavoratore dipendente che guadagna 2.000 o 2.500 euro al mese – e magari ne spende la metà in affitto o nel mutuo – al giorno d'oggi sia un nababbo.

Le Commissioni Finanze di Camera e Senato suggeriscono di intervenire anche sulla tassazione dei fondi pensione. Non c'è il rischio in questo modo di penalizzare anziché valorizzare la previdenza complementare, danneggiando indirettamente anche una esperienza positiva come la detassazione totale del welfare aziendale e contrattuale?

In tutta Europa vige un sistema EET caratterizzato da esenzione nelle fasi di versamento dei contributi previdenziali nonché di maturazione e da tassazione in quella di erogazione delle prestazioni. In Italia abbiamo invece un sistema ETT, in cui vengono tassati (e al 20%) anche i rendimenti che i contribu-



ti generano nella fase di maturazione ogni anno. Noi proponiamo di eliminare questa tassazione, al fine di consentire la formazione, anno dopo anno, di un montante contributivo più elevato, e quindi una rendita maggiore. In cambio, proponiamo di trattare le prestazioni come redditi finanziari, con l'applicazione della prima aliquota IRPEF. Poi penso, se ci sarà spazio, che non ci sia nulla di male nel mantenere l'attuale schema incentivante (uno 0,3% di tassazione in meno per ogni anno di contribuzione eccedente il quindicesimo). Sotto ragionevoli ipotesi sui rendimenti annui, questa manovra consentirebbe probabilmente di avere prestazioni nette più alte.

L'Italia, vexata quaestio, è maglia nera in Europa per l'evasione fiscale. In che modo la riforma può incidere su questa autentica emergenza aggravata dagli effetti sociali della pandemia?

Contro l'evasione fiscale non serve la poesia, ma le soluzioni concrete. Nel nostro documento parliamo di estensione della fatturazione elettronica ai soggetti attualmente esclusi, di utilizzo estensivo del fisco elettronico, di soluzioni concrete per risolvere i pro-



blemi di privacy che finora hanno impedito un efficace incrocio delle banche dati, di riforma manageriale del meccanismo della riscossione. Giuliano Amato diceva che per alcuni il problema deve essere rappresentato, non necessariamente risolto. Ho l'impressione che per l'evasione fiscale sia un po' così. Alcuni si sentono confortati da chi si limita a lamentarsi dell'evasione, e basta. Io preferisco concentrarmi sulle soluzioni concrete. Quelle che, anche senza fare troppo rumore, sono le più efficaci per risolvere il problema. Basti guardare ai dati contenuti nell'ultima Nota di aggiornamento al DEF: a ridurre di un terzo l'evasione fiscale sull'IVA in soli due anni non sono stati gli strali dei benpensanti, ma la fatturazione elettronica introdotta da Renzi e Gentiloni nella scorsa legislatura.

La riforma fiscale deve avere un riferimento europeo ed internazionale. Come si po-

trebbe arrivare ad una vera e propria Unione fiscale europea?

Dipende cosa si intende per unione fiscale europea. Se si intende che ogni paese deve avere la stessa aliquota fiscale, penso sia una sonora sciocchezza. Se si intende invece portare a compimento il pluridecennale progetto di CcCTB (Common Consolidate Corporate Tax Base), per far sì che sia chiaro e uniforme il perimetro di base imponibile per le imprese multinazionali (su cui poi ogni paese applica l'aliquota che ritiene sostenibile), allora sì che sarebbe utile e realistico. Non dimentichiamoci poi la novità fondamentale, cioè il progetto di Global Minimum Corporate Tax, attualmente in discussione al G20. Si tratta del più grande passo avanti in tema di cooperazione fiscale internazionale, per evitare la «corsa al ribasso» delle aliquote sul capitale. Speriamo possa arrivare, e in tempi relativamente brevi, ad un risultato concreto.

La riforma della pubblica amministrazione, anche grazie alla spinta del Next Generation EU, ha l'obiettivo di aumentare l'efficienza del settore pubblico, contribuendo così a rendere strutturale nei prossimi anni i livelli di crescita del nostro paese. Ministro Brunetta, quali sono le misure che considera indispensabili per raggiungere l'obiettivo?

Semplificazione, reingegnerizzazione dei processi, formazione, rinnovamento e valorizzazione del capitale umano pubblico. Obiettivi concreti che abbiamo già in gran parte realizzato con provvedimenti *booster* – la digitalizzazione dei concorsi e le prime due riforme abilitanti del PNRR, semplificazioni e reclutamento – per fornire risposte immediate a cittadini e imprese. Al centro di ogni misura ci sono le persone e le competenze. Per questo abbiamo lanciato il portale INPA, la porta unica d'accesso al lavoro pubblico, modellato sull'esempio di LinkedIn.

Una rivoluzione, perché per la prima volta i cittadini e le amministrazioni hanno uno spazio unico dove far incontrare domanda e offerta di lavoro. Il 30 novembre sul portale sono stati pubblicati i primi avvisi per il reclutamento di 1.000 professionisti ed esperti da assegnare alle Regioni per accompagnare la realizzazione dei progetti del PNRR sui territori e gestire le procedure complesse, dagli appalti alle autorizzazioni ambientali. Un debutto simbolico.

Fin dalle prime misure, la scommessa del Governo Draghi sul capitale umano pubblico è stata evidente. Il 10 marzo a Palazzo Chigi abbiamo firmato con i sindacati il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, la cornice per riavviare i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, linfa vitale del cambiamento. Poi abbiamo sbloccato e riformato i concorsi pubblici (articolo 10 del DL 44/2021): niente più carta e penna, prove scritte solo digitali, cento giorni per la conclusione delle procedure, anziché anni. Subito dopo l'invio del PNRR alla Commissione europea abbiamo approvato i decreti sulle semplificazioni e la governance (DL 77/2021) e sul reclutamento e le carriere nella PA (DL 80/2021), entrambi convertiti in legge dal Parlamento prima della pausa estiva. Provvedimenti cardine per l'attuazione del Piano, volti a eliminare i colli di bottiglia e le rigidità che potrebbero rallentarla e a dotare la PA delle competenze giuste. Ecco perché rappresentavano la prima *milestone*, che, una volta raggiunta, ci ha consentito di ricevere ad agosto l'anticipo di 25 miliardi di fondi europei.

Pubblica amministrazione: persone e competenze al centro di ogni misura

*a colloquio con
Renato Brunetta*

di Giampiero Guadagni



Politico, economista, accademico, editorialista. Attuale ministro per la Pubblica amministrazione e già ministro dello stesso dicastero nel Governo Berlusconi IV.

È stato rappresentante del Governo italiano al Consiglio di amministrazione dell'ILO, all'OCSE e al CNEL.



inPA

Portale del Reclutamento

Nonostante la drammatica riduzione degli organici avvenuta negli ultimi anni, e nonostante una formazione inadeguata, molti settori della pubblica amministrazione hanno dato una buona, a volte ottima prova nell'emergenza pandemia. Come intende valorizzare il capitale umano?

Ho fatto mia la definizione del presidente Mattarella che riconosce nei 3,2 milioni di dipendenti pubblici «i volti della Repubblica». Medici, infermieri, forze dell'ordine sono stati la «prima linea» contro il virus. Nel Patto del 10 marzo con i sindacati è stato stabilito un principio condiviso: coesione sociale e creazione di buona occupazione saranno i pilastri di ogni riforma e di ogni investimento pubblico previsti dal PNRR. Con le opportunità straordinarie offerte da qui al 2026 dal Next Generation Eu, le donne e gli uomini della pubblica amministrazione hanno assunto il ruolo di chiave di volta per la ripartenza. Il Patto li ha riconosciuti come i pivot della ricostruzione in chiave digitale e sostenibile: questa è la nostra bussola per ogni intervento. Non solo norme, ma persone, tecnologie, organizzazione. E formazione: da gennaio 2022 partirà un piano rivolto a tutti i dipendenti pubblici, che può contare su quasi un miliardo di euro in cinque anni tra risorse PNRR e fondi strutturali. Non solo. Nei nuovi contratti di lavoro viene previsto un collegamento esplicito tra formazione, carriere e stipendi. Un'enor-

me, indispensabile «ricarica delle batterie» per il mondo del lavoro pubblico.

Ha già ricordato il Patto per la coesione sociale e l'innovazione della PA. Ci sono spazi per la contrattazione di secondo livello per misurare ulteriormente la produttività?

Lo sviluppo della contrattazione decentrata è al cuore del Patto e serve proprio a valorizzare la produttività ed evitare il «tutto a tutti» che mortifica chi si è rimboccato le maniche e continua a rimboccarcele. L'accordo Governo-sindacati ha avviato un percorso per costruire un nuovo inquadramento professionale che fissi professionalità, merito e conoscenza come obiettivi oggettivi e misurabili, che selezioni ed eviti l'appiattimento. Con la legge di Bilancio abbiamo superato i tetti al salario accessorio. Nei nuovi contratti si regola l'istituzione di una quarta area per i funzionari, con l'intenzione di valorizzare le alte specializzazioni.

In quel Patto c'era anche l'impegno ad affrontare il tema della regolazione dello smart working attraverso la contrattazione collettiva...

Un altro impegno mantenuto. Lo smart working nella pubblica amministrazione è la prova che una tragedia può trasformarsi in un'opportunità. La pandemia ha costretto i dipendenti pubblici a una sperimentazione di massa di lavoro da casa, senza regole. Grazie alla straordinaria campagna vaccinale del generale Figliuolo e al green pass, abbiamo potuto abbandonare questo smart working fai-da-te, ripristinare dal 15 ottobre il lavoro in presenza come modalità ordinaria per la PA e costruire, nel frattempo, un vero lavoro agile, con regole contrattuali, organizzative e di customer satisfaction. Niente più device per-

sonali, niente più piattaforme insicure. Diritto alla disconnessione, fasce di contattabilità, diritto alla formazione specifica, diritto alla protezione dei dati personali, regime dei permessi e delle assenze. E da gennaio, quando le amministrazioni adotteranno i Piani integrati di attività e organizzazione (PIAO), piena autonomia ai singoli enti che potranno fare tutto lo smart working che vorranno. Con un unico faro: la soddisfazione di cittadini e imprese. Con una crescita 2021 al 6,2-6,3%, come avevo previsto mesi fa, è giusto che la pubblica amministrazione lavori a pieni giri, con il massimo dell'efficienza. Lo ricordo sempre: la PA non esiste per sé, esiste per fornire servizi efficienti a cittadini e imprese. Bisogna smaltire gli arretrati, sostenere la ripresa, dare gambe al PNRR, accelerare sulla formazione, accogliere i neoassunti.

Ministro Brunetta, come lei stesso ha detto il Patto del 10 marzo ha inaugurato una nuova stagione di relazioni sindacali. La scelta del premier Draghi di «valorizzare» con la sua firma l'accordo ricorda in questo senso quello del 1993 sulla politica dei redditi con Ciampi presidente del Consiglio. Una curiosità significativa: quel giorno erano presenti anche Mario Draghi come direttore generale del Tesoro; e lei stesso, giovanissimo assistente del ministro del Lavoro Gino Giugni, uno dei firmatari dell'intesa. Quell'accordo peraltro inaugurerà il modello della concertazione: non crede che l'emergenza della pandemia abbia rilanciato la necessità di recuperare, certamente rivisitato, quel modello?

Ho sempre creduto nel modello della concertazione, che nasce dalla Costituzione mate-



Luglio 1993 – Carlo Azeglio Ciampi e le parti sociali alla firma del protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione.

riale del paese, e sono convinto che a maggior ragione oggi resti un modello insuperato per fronteggiare periodi di grave crisi economica e sociale. Ogni contratto è un investimento nella fiducia reciproca, nella stabilità e nell'innovazione delle relazioni di lavoro. È uno degli insegnamenti fondamentali del mio maestro, il professor Gino Giugni, padre dello Statuto dei lavoratori. Ogni svolta epocale italiana in ambito lavorativo, dal congelamento della scala mobile con l'accordo di San Valentino del 1984 alla nuova contrattazione e alla nuova politica dei redditi del 1993, si è realizzata grazie a grandi patti sociali in grado di accompagnare i cambiamenti in un quadro di coesione. Le similitudini con il Protocollo Ciampi-Giugni non riguardano naturalmente i contenuti, ma lo spirito

del tempo. Entrambi sono stati sottoscritti in corrispondenza di due grandi scelte dell'Italia: nel 1993 dopo Maastricht, dunque dopo la decisione di entrare nel processo di convergenza europeo; a marzo con il Next Generation EU, per accompagnare il PNRR. In tutti e due i casi, il Governo mantiene il diritto-dovere di decidere, ma il dialogo sociale viene utilizzato per sostenere e rendere strategica una

scelta in un'ottica di partecipazione e corresponsabilità. Oggi le macerie sul campo sono ancora più devastanti di 28 anni fa. Il Patto ha avuto lo scopo di innovare chiedendo, come e più di allora, un supplemento di responsabilità a partire dal lavoro pubblico. Riforme, contratti e investimenti fanno il resto. Serve una nuova PA per una nuova Italia, dentro una nuova Europa.



Nonostante le preoccupazioni per i rischi di una recrudescenza dei contagi, nell'attesa del completamento dei piani vaccinali, fondamentali per contenere l'avanzata delle «varianti» del Covid-19, l'Unione europea assiste al felice «rimbalzo» delle sue economie, fra le quali quella italiana che negli ultimi mesi registra risultati positivi di incremento del PIL mai raggiunti negli ultimi decenni.

Tuttavia, le opportunità di consolidamento della crescita del nostro paese restano legate alla capacità di spendere presto e bene le risorse del Recovery Fund, realizzando l'innovazione del sistema economico, e l'auspicata transizione ecologica e digitale.

Intanto, la pandemia ha reso evidente che il «mercato» non può tutto e che il bisogno di sicurezza richiede «più Stato», anzi un ruolo più forte dello Stato, nelle sue diverse accezioni, a cominciare dal consolidamento del sistema di protezione sociale che è risultato determinante nel garantire la sicurezza sanitaria, adeguati sussidi alle imprese e sostegno al reddito ai cittadini in cassa integrazione e a quelli rimasti senza lavoro. Una pubblica amministrazione «generativa di valore», in grado di stimolare gli investimenti pubblici e privati, assicurando la legalità, la sicurezza e trasparenza nell'utilizzo delle risorse disponibili, è quello che occorre all'Italia per superare la fase più difficile dal secondo dopoguerra ad oggi.

La tenuta del sistema sanitario nazionale rappresenta la prima condizione affinché l'auspicato rilancio del sistema economico e sociale possa compiersi. Il ruolo degli enti locali risulterà fondamentale nell'azione di riduzione dei divari territoriali, per la corretta distribuzione delle risorse europee, tramite l'attuazione dei progetti previsti e per il sostegno a cittadini ed imprese, in relazione ai bisogni espressi dalle diverse realtà sociali e produttive. Un discorso a parte meritano i servizi pubblici in appalto e in convenzione (pensiamo al terzo settore e alla sanità privata), dove la capacità regolatrice e di controllo delle pubbliche amministrazioni risulterà fondamentale per assicurare l'efficace ed efficiente integrazione fra assistenza sanitaria e assistenza sociale. Medesime riflessioni possono essere fatte per i numerosi servizi di gestione e valorizzazione del territorio, appaltati dagli enti locali e per quelli dedicati alle imprese.

Il paradosso dello «Stato minimo» non regge più. Lo ha compreso anche il Governo che il 10 marzo scorso ha sottoscritto con CGIL, CISL e UIL il Patto per l'innovazione del lavoro pub-

La PA al servizio del rinnovamento del paese

di Maurizio Petriccioli



Segretario generale Funzione Pubblica CISL.



PATTO PER L'INNOVAZIONE DEL LAVORO PUBBLICO E LA COESIONE SOCIALE

blico e la coesione sociale, ma per risolvere le evidenti asimmetrie prodotte da decenni di tagli lineari alla spesa pubblica, dai blocchi dei rinnovi contrattuali e del turnover del lavoro pubblico occorre uno scatto in più.

Le conseguenze delle politiche pubbliche degli ultimi anni sono abbastanza evidenti: le strutture della pubblica amministrazione versano in una situazione di permanente emergenza organizzativa per effetto della drammatica riduzione degli organici ed il personale in servizio ha fortemente sofferto per l'inadeguato investimento sulla formazione e sull'aggiornamento professionale; l'esternalizzazione progressiva delle attività della pubblica amministrazione ha depauperato il bagaglio di conoscenze professionali del personale e la capacità di controllo dei servizi in affidamento. Nonostante questi problemi le pubbliche amministrazioni vantano ancora oggi realtà eccellenti nella sanità, così come nelle funzioni centrali e locali.

Il reclutamento di nuovi lavoratori deve essere funzionale a rilanciare una PA al servizio dei cittadini e delle imprese. Ciò impone, oltre ad una ridefinizione dei fabbisogni professionali in base ai nuovi livelli di servizio attesi, anche una attenta considerazione delle competenze già disponibili: un sistema di ricognizione e valutazione delle com-

petenze in essere è fondamentale per non disperdere l'enorme patrimonio di professionalità già in servizio, spesso sconosciuto ad una pubblica amministrazione che in molte realtà, dopo il processo di reclutamento, rinuncia a svolgere un ruolo di gestione attiva delle risorse umane. Anche per valorizzare meglio le esperienze professionali e le conoscenze acquisite, a mio avviso po-

trebbero essere individuati strumenti innovativi, finalizzati al riconoscimento formale delle competenze, trasformandole in crediti utili anche al conseguimento di titoli di studio, mediante apposite convenzioni con il sistema universitario.

Un primo segnale di inversione nelle politiche pubbliche degli ultimi anni, sicuramente positivo ancorché insufficiente, è rappresentato dalla recente conversione in legge del DL Reclutamento, che offre alle pubbliche amministrazioni strumenti utili per reperire le figure professionali necessarie all'utilizzo delle risorse del Recovery Fund, prevedendo nel contempo opportunità di stabilizzazione futura per i lavoratori assunti a tempo determinato, al fine di evitare l'allargamento del fenomeno della precarietà.

Il decreto legge Reclutamento supera anche alcuni vincoli legislativi che nel tempo hanno ostacolato la valorizzazione professionale ed economica dei dipendenti pubblici e la loro carriera. Le semplificazioni in materia di vincoli assunzionali per gli enti locali, le nuove procedure specifiche per le progressioni fra le aree dedicate al personale già in servizio e la norma per il superamento del tetto della retribuzione accessoria previsto dall'art. 23 del DLGS 75/2017 sono misure che si muovono nel solco tracciato dal Patto per l'innova-



zione del lavoro pubblico e la coesione sociale e che potranno contribuire ad avviare l'auspicato rinnovamento e miglioramento dei servizi pubblici.

La riuscita dell'intero processo, però, rimane legata ai futuri provvedimenti di politica pubblica che dovranno colmare in modo strutturale le gravi carenze di organico attualmente presenti in tutte le amministrazioni e superare gli ostacoli che ancora oggi si frappongono al giusto riconoscimento professionale, di carriera ed economico dei dipendenti pubblici, per valorizzare le migliori competenze già presenti nelle pubbliche amministrazioni, anche per rendere più attrattivo l'accesso al pubblico impiego.

Il parziale insuccesso del concorso per la selezione di 2.800 tecnici al Sud, che ha reso necessaria la modifica del bando in corso d'opera per allargare la partecipazione, testimonia proprio la scarsa capacità delle pubbliche amministrazioni di attrarre le persone in possesso delle competenze professionali specialistiche più elevate e che oggi si rivolgono al mercato del lavoro privato. È un problema che va affrontato sia a livello retributivo sia a livello

della revisione dei sistemi di classificazione ed ordinamento professionale.

Il decreto legge Reclutamento offre alla contrattazione collettiva un quadro di nuove opportunità per la mobilità professionale, con procedure di carriera e di passaggio fra le aree dedicate al personale già in servizio e crea le condizioni per rivedere gli ordinamenti professionali, al fine di valorizzare più efficacemente il merito, l'impegno e le competenze acquisite. Per la riuscita del processo resta, però, fondamentale che la prossima legge di Bilancio mantenga gli impegni assunti dal Governo nel Patto, attraverso la previsione di risorse adeguate per il finanziamento dei nuovi sistemi di classificazione professionale e di progressione economica e di carriera che i contratti sono chiamati a scrivere.

È evidente che tutti gli aspetti che ho brevemente richiamato non si esauriscono in una serie di connessioni economiche, ma hanno bisogno di un mutato approccio nel governo del lavoro pubblico, di nuove regole e sensibilità, perché è ormai indifferibile il passaggio da una cultura dell'adempimento normativo - che, sotto l'alibi di una legalità formale, cela improduttività e antieconomicità strutturali - ad una cultura del servizio e del valore pubblico, in grado di misurare l'utilità del servizio



in base ai bisogni espressi da cittadini e imprese.

La pubblica amministrazione deve mutuare dal settore privato la capacità di rispondere alle sollecitazioni che provengono dall'ambiente esterno: il bisogno di ricostruire un forte nesso di coerenza fra domanda e offerta di servizi, riorganizzandone la produzione e l'erogazione attraverso il coinvolgimento dei lavoratori. Il rafforzamento della partecipazione e della condivisione dei contenuti dell'organizzazione del lavoro (continuando il percorso avviato con i contratti 2016-2018, che in materia di organizzazione del lavoro hanno introdotto nuove forme partecipative, come il confronto e l'Organismo paritetico per l'innovazione) rappresenta un elemento utile per migliorare lo scambio tra retribuzione accessoria e l'incremento della produttività e della qualità del lavoro, da incentivare con l'estensione, anche ai dipendenti pubblici, delle misure di detassazione dei premi di produttività e del welfare già previste per i lavoratori privati. Mi auguro che su questi temi possa esserci un supplemento di confronto con il Governo.

Il mio auspicio è quello di rimanere ancorati ai principi richiamati dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, che fonda proprio sulla partecipazione e sul coinvolgimento attivo dei lavoratori le premesse per il rinnovamento delle pubbli-



che amministrazioni. Ciò chiama in causa gli stessi protagonisti di quel Patto che devono individuare con coerenza le tappe e gli strumenti necessari alla sua realizzazione: il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del triennio 2019-2021, l'adozione da parte del Governo di un Piano strutturale di reclutamento del lavoro pubblico, l'avvio di un processo di riforma delle pubbliche amministrazioni condiviso e concertato.

Il nostro è un tempo attraversato da profonde e vaste trasformazioni. Già prima della crisi pandemica, l'Europa iniziava a interrogarsi sull'esigenza di affrontare importanti cambiamenti per rispondere alle emergenze in atto.

L'avvento del Coronavirus non sarà ricordato solo per le sue tragiche conseguenze, ma anche come straordinario fattore di accelerazione di istanze di cambiamento già parzialmente avviate.

Al blocco quasi integrale dell'economia, alle crisi sociali e lavorative che ne sono conseguite, infatti, si affianca anche un ritrovato spirito di unità che ha consentito all'Unione europea di contrastare con efficacia il virus e gettare i presupposti per un futuro più equo e sostenibile.

Il significato costruttivo della pandemia nasce proprio dalla necessità di fare del dramma vissuto una leva di cambiamento in positivo della nostra società. E ciò è evidente anche a partire dai linguaggi e dalle parole che si stanno via via imponendo nel dibattito pubblico: sostenibilità ambientale, equità sociale e digitalizzazione sono le nuove linee direttrici dello sviluppo.

Il Next Generation EU è lo strumento di questa svolta epocale. Per la prima volta dalla sua fondazione, i paesi membri dell'Unione europea hanno deciso di finanziare con debito comune un enorme piano di ripresa economica.

Un piano che impiega un grande quantitativo di risorse e che rappresenta non solo un'ottima occasione per il rilancio dell'economia europea, ma anche una possibilità concreta per favorire una rivoluzione culturale intorno all'idea stessa di sviluppo.

La transizione ecologica e la transizione digitale costituiscono i processi cardine che caratterizzano il Recovery Plan: se la prima costituisce il punto di caduta di una volontà ferma di riadattare l'attuale modello di sviluppo al contrasto dei cambiamenti climatici a vantaggio di un'economia più attenta alla salvaguardia del pianeta, la transizione digitale si rivela la chiave per trasformare la nostra economia e traghettarla verso un paradigma nuovo.

Più di 40 miliardi saranno investiti nella digitalizzazione del paese. Un'opportunità che, occorre ricordarlo, non riguarda solo un ristretto ambito di interessati, ma investe trasversalmente molti aspetti della nostra vita, a partire dal rapporto tra le istituzioni e le amministrazioni pubbliche con cittadini e imprese. Un'occasione per ridisegnare completamente il contesto socio-economico e relazionale che ha caratterizza-

Il valore delle riforme per un'Italia digitale e competitiva

di Assuntela Messina



Sottosegretario di Stato alla Innovazione tecnologica e Transizione digitale.

to la nostra società fino ad oggi e, soprattutto, per restituire alle prossime generazioni un sistema-paese più moderno ed equo, capace di premiare le competenze, di mettere tutti nella condizione di acquisirle, moltiplicare le opportunità, senza lasciare nessuno indietro. Il 2026 rappresenta il primo importante giro di boa, la data di scadenza entro cui tutti gli interventi del PNRR dovranno essere completati. Si tratta di un termine molto breve, soprattutto considerando i ritardi che il nostro paese deve colmare sotto molti profili. Sono diverse le direzioni da seguire per portare a compimento il processo di digitalizzazione del paese.

In primo luogo va realizzata una condizione strutturale e abilitante: la connessione stabile e veloce a Internet attraverso la realizzazione delle infrastrutture necessarie alla integrale copertura del territorio nazionale.

Il Digital Compass, la strategia europea per il digitale, impone di garantire entro il 2030 una connettività a 1 Giga per tutti e la piena copertura 5G delle aree popolate. La nostra ambizione è, come detto, raggiungere questi obiettivi con 4 anni di anticipo, ossia entro l'orizzonte del 2026.

Per rispettare questi impegni sarà fondamentale continuare sulla strada già intrapresa di semplificazione delle procedure e utilizzare un approccio assolutamente neutrale sotto il profilo tecnologico per ottimizzare al meglio il tempo e le risorse a nostra disposizione. La sfida è portare in ogni scuola, in ogni ospedale e in ogni impresa sul territorio nazionale e, al contempo, rafforzare tutti quegli strumenti, come il Piano Voucher e Transizione 4.0, che aiutano le imprese e garantiscono alle famiglie meno facoltose un accesso più agevole ai dispositivi tecnologici e agli abbonamenti Internet.

Una rete ultraveloce è ormai un bene primario, sia per l'esercizio dei propri diritti che per sviluppare e usufruire di tanti servizi pubblici



che nei prossimi anni conosceranno nuove evoluzioni, come lo smart working, la DAD e la telemedicina.

In secondo luogo bisogna strutturare una PA dotata di sistemi efficienti, basati su Cloud sicuri e interoperabili. La digitalizzazione del settore pubblico è doppiamente fondamentale, sia per rendere più snello ed efficace il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione, sia per consentire al settore privato di dispiegare tutte le sue potenzialità.

Il fulcro di questo cambiamento è il «Cloud first», affinché almeno il 75% delle pubbliche amministrazioni del paese sia portato, entro il 2026, a migrare i propri dati e applicativi informatici verso un ambiente cloud, per garantire servizi più sicuri, accessibili e integrati. Dalla razionalizzazione dei data center oggi esistenti, fino alla migrazione di dati verso il Polo strategico nazionale per le amministrazioni centrali, tutte le PA saranno supportate in questo importante processo, grazie al quale saremo in grado di aumentare il ventaglio (fino all'80% dei servizi pubblici digitalizzati) e la qualità di servizi pubblici digitali offerti ai cittadini e assicurare alle imprese un interlocutore efficiente e preparato a rispondere alle loro esigenze. Quella dell'interoperabilità tra gli enti è una questione davvero centrale per dare attuazione al principio del *once only*. Una rivoluzione culturale che consentirà



una relazione più semplice tra PA e cittadini. In terzo luogo, sarà fondamentale dare vita, migliorando e allargando i servizi finora esistenti, ad una piena cittadinanza digitale. I cittadini devono essere i protagonisti di questi cambiamenti.

A nulla saranno serviti i grandi investimenti di sistema se i cittadini non saranno messi nelle condizioni di partecipare attivamente alla vita digitale del paese. Per questo bisognerà fare grandi passi avanti sul fronte dell'identità e della cittadinanza digitale, portando almeno il 70% degli italiani a possederne una entro il termine del 2026. E, allo stesso tempo, potenziare tutti i canali d'accesso e di comunicazione tra Stato e cittadini, migliorando le buone esperienze passate e integrando gli strumenti già esistenti come PagoPA e l'app Io, cui è necessario affiancare una piattaforma unica per le notifiche digitali.

La digitalizzazione, però, non passa soltanto attraverso la realizzazione di questi interventi mirati. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, infatti, le riserva un ruolo ben più decisivo, ponendo il digitale al centro anche di molte riforme utili a cambiare il volto del paese.

Innanzitutto, la riforma della pubblica amministrazione. La digitalizzazione non riguarderà solo i servizi erogati a cittadini e imprese, come già anticipato, ma si estenderà all'in-

novazione dei processi di acquisizione di beni e servizi, alla trasformazione dei procedimenti e, ovviamente, al necessario rafforzamento delle competenze digitali del personale. Cambierà il sistema di reclutamento del personale grazie all'introduzione di una piattaforma unica; saranno riviste e uniformate oltre 200 procedure critiche secondo standard comuni ed eliminati o semplificati molti adempimenti amministrativi non necessari.

Particolare riguardo sarà riservato alle procedure amministrative per edilizia e attività produttive, per migliorare l'accesso per cittadini e imprese e l'operatività degli Sportelli unici per le attività produttive e per l'Edilizia (SUAP e SUE) attraverso una gestione efficace ed efficiente del back-office, anche mediante appositi interventi migliorativi della capacità tecnica e gestionale della PA. Al contempo, sarà importante dare piena sostanza all'attuazione del citato principio del *once only*, definendo con le amministrazioni centrali e locali gli standard tecnici comuni di interoperabilità (*back to end*) e realizzando nuove architetture delle banche dati e delle applicazioni.

In tema di giustizia, la digitalizzazione potrà dare il suo contributo. Sarà rafforzato il processo telematico (civile e penale) anche attraverso strumenti evoluti di conoscenza, incoraggiato il recupero del patrimonio documentale, potenziati i software e le dotazioni tecnologiche, e investite molte più risorse per dotare gli uffici giudiziari di personale con adeguate e specifiche competenze tecnologiche.

Nell'alveo delle azioni di semplificazione la digitalizzazione assume un ruolo centrale anche rispetto al sistema dei contratti pubblici, con il chiaro obiettivo di modernizzarlo



e rafforzare la capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici.

A fianco ad un ampio programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di valutazione e negoziazione, saranno definiti con strumenti avanzati e digitalizzati i processi di approvvigionamento pubblico del sistema nazionale di eProcurement.

La digitalizzazione è una enorme opportunità per lo sviluppo del nostro paese.

Dalle imprese alle pubbliche amministrazioni fino ai cittadini, le potenzialità del digitale possono e devono raggiungere tutti e rappresentare un fattore di benessere diffuso per la società. Ma solo attraverso uno sforzo corale, mettendo in campo la partecipazione di tutti gli attori istituzionali, pubblici e privati saremo in grado di vincere questa grande sfida. Puntando sempre sull'equità nella distribuzione delle opportunità e dei vantaggi, così da alimentare uno sviluppo che renda il nostro paese effettivamente sostenibile, innovativo e inclusivo.

All'indomani di una stagione di sofferenze e terrore, improvvisi, inediti e inattesi, generati dalla pandemia, il paese si sta risvegliando scoprendosi molto diverso da come si immaginava di diventare quando alle 18 di tutte le sere si ritrovava a cantare dai terrazzi dei condomini l'inno nazionale e pure, da come immaginava di essere, quando, rinfrancato dal miglioramento della situazione sanitaria e voglioso di tornare a vivere, si ritrovava la sera ad assistere al cammino vittorioso dei calciatori azzurri agli Europei di calcio.

Quelle fotografie sembrano già lontane e sbiadite, e il coro fraterno che si levava dai balconi degli italiani, fatti prigionieri dal virus e poi dalle piazze dei tifosi, è stato sostituito da un improbabile inneggiamento alla libertà, che cortei furiosi profanano nel pronunciarne il nome, mentre manipoli di fascisti devastano le sedi sindacali o i pronto soccorso degli ospedali.

E così l'Italia che la pandemia ci restituisce non solo non è migliore di quella che aveva trovato, ma rischia anche di peggiorare, di essere più divisa e più inquieta. Forse, speriamo di no, più violenta.

Eppure l'uscita dalla pandemia potrebbe prospettare grandi opportunità: da una parte la scienza medica ha dato risposte efficaci al virus in tempi straordinariamente brevi, dall'altra la reazione dell'Europa ci pone di fronte alla possibilità di realizzare il più grande piano di investimenti della nostra storia, per restituire al paese forza economica, lavoro, sviluppo. Perché, dunque, dopo gli inni nazionali dai balconi e le gioie sportive, proprio ora che le cose sembrano rimettersi al meglio, assistiamo alle invettive delle piazze?

A preoccuparci, a mio avviso, non deve essere, più di tanto, la riedizione patetica delle già grottesche camicie nere di un secolo fa, quanto la disponibilità di tante persone per bene, non interessate a revival politici, a condividere la piazza con questi, ad applaudirne gli interventi dai palchi, a votarli quando nascosti nelle liste di partiti apparentemente emancipati dalla propria storia, ad accettare di unirsi a loro nei nuovi cori del post pandemia.

Affiora il ricordo della storia di un secolo fa, quando un popolo di gente umile e smarrita, stremato da un difficile dopoguerra, affamato dalla recessione e dagli squilibri lasciati dalla guerra stessa, costretto a emigrare dalle campagne da troppi anni abbandonate per poter essere ancora produttive, spaventato dalla grande pandemia di influenza spagnola, fu disposto a unirsi a chiunque sembrasse volergli dare ascolto,

Fisco: una riforma giusta per ridare fiducia al paese

di Giulio Romani



Segretario confederale della Cisl.



tollerandone le violenze, le ridicole rappresentazioni machiste, le teorie cervellotiche e crudeli che ne sostenevano il turpe pensiero. Un *déjà vu* che dovrebbe esserci da guida rispetto alle priorità che dobbiamo sostenere: un nuovo avvento fascista, per quanto si debba sempre presidiarne il pericolo, non appare francamente alle porte, ma è certo che se si rinunciasse a dare risposte allo smarrimento, al malessere confuso che mischia mozioni dettate dall'ignoranza non solo scientifica con il disagio di condizioni economiche e sociali avvilenti e talvolta disperate in cui tanti versano, quelle risposte arriverebbero da altre fonti, magari attraverso l'uso spregiudicato e incontrollato del web come già sta avvenendo, e sarebbe poi difficile recuperare il terreno perso.

Se, infatti, oggi assistiamo ad una riedizione contemporanea di ciò che costituì il prologo ai vent'anni più bui del secolo scorso, forse non è solo per il pretesto (la contrarietà al vaccino o al green pass) che sembra avere il potere di mettere insieme la protesta, ma per la latente sfiducia nelle istituzioni che precedeva la pandemia e che è il frutto di tanti, troppi anni di propaganda antipolitica, di scelte inique, di tolleranza dell'ingiustizia sociale, di crisi economiche irrisolte, di di-

sattenzione alla sostenibilità sociale, che, invece, oggi l'Europa pone tra gli obiettivi principali dei piani di ripresa e resilienza.

Quando la sfiducia prende il sopravvento, quando tante persone non capiscono più a cosa credere e se crederci, gli effetti si vedono in ogni manifestazione del loro comportamento. Non è solo la sfiducia nei vaccini o l'assurda sensazione di oppressione di fronte al tentativo dello Stato di convincere la gente a vaccinarsi a segnalarcelo. È, per esempio, già da tempo, la tesaurizzazione dei rispar-

mi delle famiglie all'interno dei conti correnti, che, assurdamente, in un paese che viene fuori da 3 crisi sistemiche in 11 anni, sono passati da 700 a 1.800 miliardi di euro. Soldi messi a risparmio per paura del futuro e sfiducia nei confronti di qualsiasi investimento. Agire sulla rimozione delle cause della sfiducia, le ingiustizie, le iniquità, le inefficienze, è, quindi, *conditio sine qua non* per isolare gli ideologi della contro-democrazia che oggi invece condizionano il pensiero di tanti.

Ebbene tra le tante iniquità su cui da troppo tempo il nostro paese persevera, una, forse la più grande, è la tolleranza dell'evasione fiscale. Non è solo una questione di grandezza statistica, sebbene essa sarebbe sufficiente a dare la dimensione dell'ingiustizia che ogni anno si compie: oltre 100 miliardi di euro mediamente evasi, sottratti alla collettività, a cui si devono aggiungere quelli «legalmente» elusi. Un importo gigantesco pari a circa la metà dell'intero PNRR, che ci auguriamo possa essere fondamentale per la ripartenza economica nazionale, ma che contribuirà a lasciare un enorme debito alle future generazioni.

La vera questione è che l'assenza di una fetta così importante del gettito fiscale ha prodotto, attraverso la stratificazione di interventi correttivi necessari a mitigare lo squilibrio



dei bilanci pubblici e situazioni *de facto* che si sono create nel tempo, una serie di effetti collaterali, i più disparati, tali da alterare profondamente la percezione di giustizia dei comportamenti dello Stato in una gran parte dei cittadini.

Per esempio, durante la pandemia, abbiamo scoperto che i tagli alla spesa sanitaria, necessari per non far esplodere il debito, non si traducono solo in allungamento dei tempi per ottenere visite specialistiche o accertamenti diagnostici, ma anche in carenze strutturali di fronte alle emergenze. Quanti cittadini hanno visto morire i loro cari dopo settimane di solitudine domiciliare, seguite da lunghe file in ambulanza davanti agli ospedali e poi, ancora, da giorni di attesa per entrare nelle terapie intensive strapiene, nonostante l'allestimento di nuovi letti emergenziali?

E, allo stesso modo, abbiamo e stiamo misurando quanto possano essere gravosi nella

vita delle persone e, soprattutto, dei ragazzi i tagli all'istruzione o i mancati investimenti nei trasporti pubblici. E anche quanto il tasso di istruzione troppo basso che caratterizza il nostro paese ci renda molto più fragili nelle emergenze.

Ma l'inefficienza dei servizi pubblici non è l'unico effetto collaterale dell'evasione. Evadere, nascondere gli utili, significa, per esempio, evitare di investirli nelle proprie imprese, lasciando queste nell'inedia di una dimensione asfittica o, nella migliore delle ipotesi, sovra indebitandole per farle crescere un po', a rischio di renderle molto più esposte alle crisi. Ne risente l'occupazione che, in imprese siffatte, non cresce o, peggio, trova spazi di sviluppo solo sotto forma di rapporti di collaborazione precari ovvero sommersi, irregolari, quasi sempre mal pagati. Nel dibattito pubblico si è soliti citare il sintomo parlando della carenza di lavoro e della sua cattiva qualità,

ma difficilmente si chiarisce quale sia la malattia.

L'evasione fiscale produce effetti distorsivi che nulla hanno a che fare con la solidarietà che un sistema fiscale dovrebbe, invece, garantire. Siamo in un paese in cui il 46% dei contribuenti versa meno del 3% dell'Irpef. In cui il 57% dei contribuenti versa in tutto 15 miliardi, ma ne costa oltre 170 in servizi pubblici. In cui il gettito IRPEF è sostenuto per il 94% da lavoratori e pensionati e in cui, però, il 20% dei cittadini più ricco detiene il 70% della ricchezza nazionale e di questi il 5% da solo detiene più di quanto abbia il restante 80%.

La percezione di tutto ciò, nella massa della popolazione, non è sempre legata alla consapevolezza di questi dati – di per sé già sufficienti a maturare sdegno nei confronti di chi, per esempio, evade il fisco – ma spesso alla sola constatazione dello stato di abbandono di alcuni servizi pubblici, alla insufficienza dei salari e delle pensioni ricevuti al netto delle imposte, alla difficoltà a trovare un lavoro regolare e stabile, all'osservazione del degrado delle città o dell'impotenza davanti alle catastrofi naturali, alla diffusione dell'illegalità, alla constatazione delle proprie difficoltà di sussistenza.

È per questo che lo Stato, anziché essere visto come amico, luogo di sussidiarietà e solida-

rietà, nell'immaginario collettivo si trasforma in nemico. E a farlo diventare tale sono anche le tante speculazioni politiche, le narrazioni di sprechi, di costi esorbitanti, che, alla fine, paradossalmente, fanno apparire l'evasore come qualcuno che si sta difendendo, che agisce per necessità, occultandone le responsabilità verso chi invece contribuisce ordinatamente e silenziosamente. Ma anche in questo caso la verità è un po' diversa, perché, pur

non nascondendoci le tante inefficienze e storture dell'apparato pubblico, solo in parte fisiologiche, occorre dire che la spesa pubblica italiana in rapporto al PIL, dati 2019, è di poco superiore alla media europea (48,6% vs 47%) ma, considerata la maggior incidenza degli interessi sul debito (+1,9%), si può a buon titolo sostenere che la spesa netta da oneri finanziari per la pubblica amministrazione italiana sia in linea, anzi leggermente inferiore, a quella della media europea. È per queste considerazioni, quindi non

solo per motivi etici ed economici, ma soprattutto per difendere la nostra democrazia dal rischio che la percezione di ingiustizia sociale possa metterne in discussione le fondamenta, che una riforma fiscale nel segno dell'equità orizzontale e verticale è assolutamente necessaria e urgente.

Per questo CISL, CGIL e UIL, dando seguito anche ad una proposta di legge popolare che la



CISL portò avanti già nel 2015, hanno elaborato nel 2019 una piattaforma unitaria in cui si delinea ciò che andrebbe fatto per creare un fisco più equo e sostenibile che, al primo posto, ovviamente, mette la necessità di un vero contrasto all'evasione, con l'utilizzo sinergico delle banche dati, incrociando quelli tributari con quelli finanziari, anche a costo di rivedere alcune rigidità in materia di privacy, e con la ristrutturazione del servizio di accertamento e riscossione non solo dal punto di vista informatico, ma anche con l'assunzione e la formazione di personale per lo svolgimento di un servizio al quale, nel tempo, sono state destinate sempre meno risorse, sempre più lasciate a se stesse, spesso esposte alla barbarie di una persecuzione mediatica e politica strumentale e interessata.

Purtroppo osserviamo che, invece, nella NADef emerge per il momento un dato di recupero strutturale, destinato al Fondo per la riduzione della pressione fiscale di soli 4,3 miliardi che, considerata la mole complessiva dell'evasione stimata, appare davvero risibile. Nella piattaforma unitaria si descrive chiaramente la necessità di una riforma complessiva anche per mettere mano alle distorsioni di un sistema che, a forza di rattoppi, ha generato una serie di contraddizioni, per esempio una discontinuità tra reddito di cittadinanza, no tax area e detrazioni fiscali, o anche un eccessivo uso delle *tax expenditures* che dovrebbero essere razionalizzate anche attraverso l'accorpamento per aree specifiche (salute, istruzione, ambiente, ecc.), preservan-

Anche il sistema delle imposte indirette necessita di una revisione:

occorre stare attenti a non incoraggiare effetti di ribalzo dei prezzi, deleteri sia per l'inflazione che per i consumi, ma una riarticolazione delle aliquote, premiante per i beni di prima necessità e per quelli maggiormente acquistati dalle famiglie, appare necessaria.

do quelle di rilevanza sociale per lavoratori e pensionati.

Occorre però, innanzitutto, operare sul riordino dell'IRPEF, in modo da ridurre il cuneo fiscale per pensionati e dipendenti. Si tratta non solo di un'operazione di ridisegno delle aliquote e degli scaglioni in modo da garantire una progressività più equa (per esempio aumentando la tassazione dei redditi più ele-

vati e diminuendo la pressione su quelli medio-bassi e medi), ma anche di allargamento della base imponibile attraverso l'inclusione di redditi nel tempo sottoposti a regimi separati che li escludono dalla progressività dell'imposta, a partire dal regime forfettario, meglio noto come flat tax, riservato a partite IVA, liberi professionisti, ditte individuali fino a 65.000 euro di reddito.

Anche il sistema delle imposte indirette necessita di una revisione: occorre stare attenti a non incoraggiare effetti di rialzo dei prezzi, deleteri sia per l'inflazione che per i consumi, ma una riarticolazione delle aliquote, premiante per i beni di prima necessità e per quelli maggiormente acquistati dalle famiglie, appare necessaria. Anche in questo caso, visto l'altissimo tasso di evasione IVA, occorrerebbe rafforzare i meccanismi anti elusione ed evasione (come il contrasto di interessi, l'uso della moneta elettronica in luogo del contante, l'estensione della fatturazione elettronica a tutti gli operatori economici), che avrebbero possibilità di far emergere un gettito sufficiente all'autofinanziamento della riforma.

Gli effetti positivi dell'introduzione ormai imminente dell'assegno unico alla famiglia non dovranno essere vanificati dall'assorbimento di altre voci e le soglie di reddito per considerare i familiari a carico devono essere riviste al rialzo.

La tassazione delle imprese, a nostro avviso, anziché procedere per tagli orizzontali scarsamente efficaci per lo stimolo allo sviluppo e, talvolta, premianti anche per situazioni non meritevoli, dovrebbe tenere conto dei comportamenti sociali delle imprese stesse, incentivandone la virtuosità. Un conto è tagliare l'IRAP per tutti (con conseguenze anche sulla necessità di dover sostituire le co-



perture per la spesa sanitaria) altro è incentivare, per esempio, aziende che assumono personale, che investono sul territorio senza delocalizzare, che accelerano la conversione energetica, ecc.

Sempre nel campo delle imprese occorre poi uno sforzo maggiore a livello europeo per impedire la concorrenza fiscale tra i paesi della comunità, per introdurre una web tax e per dare piena e ampia applicazione alla tassazione sulle transazioni finanziarie ad alta frequenza, nonché per istituire una carbon tax continentale, graduale e progressiva, in sosti-

tuzione della selva di tasse esistenti sui combustibili fossili.

La legge delega appena uscita tradisce però molte delle speranze riposte: la diluizione su 18 mesi dei decreti delegati lascia intuire che sarà un Governo diverso a realizzare compiutamente la riforma fiscale e questo rinvio ci lascia nel dubbio rispetto a come e se verrà realizzata. L'ampiezza della delega, peraltro, contribuisce a generare incertezza sulla direzione che il Governo prenderà nella sua traduzione in decreti.

Lo stesso tema della riforma del catasto, diventato immediatamente oggetto di polemica da parte di alcune forze politiche, viene ri-

solto semplicemente con l'indicazione di rivedere i valori, di completare l'accatastamento dei beni e, quindi, di generare una fotografia più coerente del patrimonio immobiliare italiano, dandosi però 5 anni di tempo per realizzare l'impresa e precisando che i nuovi valori non saranno utilizzati per un coerente riordino della tassazione sugli immobili.

Una cosa che viene chiarita è l'esiguità delle risorse disponibili (2 MLD per il 2022 e 1 per il 2023, a cui si potrebbero aggiungere i 4,3 MLD del Fondo per la riduzione della pressione fiscale), ma senza dare indicazioni di

come le si vogliano indirizzare. Sarebbe profondamente sbagliato per il paese se, come pare, si volessero utilizzare questi pochi soldi per dare priorità al taglio dell'IRAP.

Il paese si appresta a gestire il più grande piano di investimenti della sua storia. I segnali di ripresa economica sono forti e convincenti. Non possiamo permetterci proprio adesso di trascurare la coesione sociale che solo un rinnovato clima di fiducia può dare. Procedere o meno in direzione della sostenibilità sociale non sarà importante solo per i riflessi economici ma, soprattutto, per l'unità del paese.

LA DUPLICE RESPONSABILITÀ CHE CI DERIVA DAL NEXT GENERATION EU

L'impresa, per sua natura, tende a privilegiare una visione dinamica della società e dell'economia. Guarda con ottimismo al futuro e si pone l'ambizioso obiettivo di essere motore di quel complesso fenomeno evolutivo che chiamiamo «progresso». In tutti i periodi in cui il modello di sviluppo globale e, quindi, il «progresso» è andato in «crisi» – così come sta accadendo oggi, non solo per la pandemia – il sistema economico nel suo complesso e il ruolo dell'impresa vengono messi in discussione.

La globalizzazione dei mercati e la logica che li guida diventano oggetto delle attenzioni dei Governi che sentono la responsabilità di riflettere sulle cause della crisi ma, soprattutto, sulle implicazioni che le transizioni che stiamo affrontando hanno sulla società e sull'economia.

Correggere le distorsioni più gravi ed imprimere una nuova e diversa rotta al progresso mondiale non è, però, impresa che un singolo paese, per quanto economicamente forte, possa pensare di affrontare da solo. Serve la condivisione degli obiettivi e delle strategie e, soprattutto, un ambito economico che abbia una dimensione «ottima minima» per poter, quantomeno, incidere nelle dinamiche della globalizzazione. Ciò significa, per quanto riguarda il nostro paese, che l'intervento dovrà avere un respiro europeo. È importante, allora, essere consapevoli che una delle novità più rilevanti ereditate, sul fronte politico, dalla crisi pandemica è stata la risposta dell'Unione europea, che, diversamente dal passato, ha messo in campo misure straordinarie, non solo assumendo il ruolo di acquirente unico dei vaccini, ma dando anche vita al piano Next Generation Eu.

Con risorse pari a 750 miliardi di euro, il piano rappresenta un passo avanti verso una maggiore integrazione delle politiche economiche tra gli Stati membri dell'Unione europea e sembra dare sostanza a quanto sostenne Jean Monnet nell'agosto del 1954: «L'Europa si farà attraverso le crisi, e sarà costituita dalla sommatoria delle soluzioni che saranno date a queste crisi».

Abbiamo, dunque, una duplice responsabilità nel gestire le risorse assegnate al nostro paese che ammontano a quasi 200 miliardi di euro, ai quali il Governo ha aggiunto ulteriori 30 miliardi di fondi nazionali. Nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'Italia ha dovuto individuare non solo i progetti da finanziare, ma anche la loro programmazione

La visione riformista dell'impresa

di Pierangelo Albini



Direttore Area Lavoro, Welfare e Capitale umano di Confindustria.

temporale e gli obiettivi economici che tali interventi potranno generare in coerenza con un piano di cui si dovrà dare conto non solo ai cittadini italiani, ma all'intera Unione europea. La rilevanza di Next Generation EU e, conseguentemente, del PNRR non sta soltanto nelle ingenti risorse a disposizione, ma soprattutto nella necessità di pianificare, valutare e realizzare i progetti in tempi definiti. In questo senso, si tratta di una vera e propria sfida per il nostro paese anche considerando lo storico deficit di capacità amministrativa e la conflittualità tra i diversi livelli di governo che caratterizzano il nostro sistema istituzionale. Dal modello di governance che accompagnerà l'attuazione del Piano dipenderà il suo successo ma, soprattutto, servirà un autentico approccio «riformista». Nella sua sostanza – dice l'enciclopedia Treccani – «Questo è [...] l'habitat culturale ideale per le imprese di un Paese come il nostro, che ha costruito le sue fortune sulla sua spina dorsale manifatturiera e che ora ha necessità di affrontare e gestire al meglio una delle più complesse e difficili transizioni economiche e sociali».

TRE ASPETTI DA CONSIDERARE CON ATTENZIONE

Per comprendere la portata delle sfide che attendono, in particolare, il nostro paese, è necessario considerare tre aspetti.

Primo. La contrazione economica registrata nel 2020, con il PIL calato dell'8,9% in un anno, costituisce un record negativo nella storia del nostro paese. Tale crollo, peraltro, è intervenuto in una fase di complessiva debolezza della nostra economia, che infatti da almeno un decennio cresceva meno della media europea e che, unica tra le economie

*L'Europa si farà
attraverso le crisi,
e sarà costituita
dalla sommatoria
delle soluzioni
che saranno date
a queste crisi.
(Jean Monnet)*

avanzate, non aveva ancora recuperato le perdite causate dalla crisi finanziaria del 2008. Questo dimostra la presenza di alcune criticità sistemiche mai risolte: in tema di giustizia, ad esempio, dove è cruciale velocizzare la macchina giudiziaria; in tema di fisco, dove è necessaria una riforma complessiva, improntata a semplificazione ed equità e a un approccio efficace nel contrasto all'evasione; in tema di capacità amministrativa, dove vi è la ne-

cessità di migliorare la produttività delle nostre pubbliche amministrazioni. La questione della crescita economica è ancora più urgente in un paese che, come sappiamo, ha messo sulle spalle delle generazioni future un importante debito pubblico.

Secondo. Le regole e gli schemi con cui finora abbiamo guardato e analizzato l'economia stanno cambiando radicalmente. Le tecnologie, sempre più veloci e sempre meno costose, da una parte, e i software, sempre più sofisticati e adattabili, dall'altra, stanno facendo al lavoro della mente umana quello che il motore a vapore ha fatto al lavoro delle braccia. Le potenzialità che robotica ed intelligenza artificiale lasciano intravedere disegnano prospettive nuove profondamente in-



Questo è [...] l'habitat culturale ideale per le imprese di un Paese come il nostro, che ha costruito le sue fortune sulla sua spina dorsale manifatturiera e che ora ha necessità di affrontare e gestire al meglio una delle più complesse e difficili transizioni economiche e sociali.

cidenti sulla vita delle persone, sulla società e sull'intera economia. La tecnologia agevola la nascita di nuove occupazioni e il miglioramento delle condizioni di lavoro, in termini di bilanciamento con la vita privata e di salute e sicurezza. Nello stesso tempo, incide sui modelli di business, sulla organizzazione del lavoro e sembra in grado di rendere i sistemi economici più resilienti a shock imprevisti e più sostenibili dal punto di vista ambientale. L'obiettivo da perseguire, dunque, è rendere il nostro sistema economico in grado di gestire i cambiamenti, favorendo gli investimenti, l'acquisizione di competenze nuove e sempre aggiornate e, in ultima analisi, le transizioni verso i nuovi modelli produttivi.

Terzo. L'emergenza sanitaria è stata una esperienza drammatica che ha agito come un vero e proprio spartiacque, mettendo a nudo punti di forza e di debolezza del nostro sistema sociale ed economico. Ci ha mostrato con evidenza gli effetti tangibili della globalizzazione; ci ha fatto riflettere sulle nostre scelte di politica industriale fino al punto di discutere di *reshoring* e delocalizzazioni; ci ha messo di fronte diseguaglianze, nuove povertà e contraddizioni sociali importanti. La necessità di contemperare le ragioni

della salute con le necessità del lavoro ha messo al centro del dibattito l'impresa, i suoi modelli organizzativi, il lavoro e le sue categorie di spazio e di tempo ma, soprattutto, il nostro sistema di welfare che ha mostrato non tanto un certo grado di fragilità in una emergenza senza precedenti – cosa di per sé comprensibile – quanto, piuttosto, l'inadeguatezza del suo impianto a dare un adeguato e universale livello di protezione alle persone che lavorano. Anche in questo ambito si deve agire approfittando dell'occasione straordinaria che l'Europa si è data, mettendo in campo un autentico spirito riformista che – vale la pena ricordarlo ancora una volta – ci dà la possibilità di «modificare l'ordinamento politico, economico e sociale esistente, solo attraverso l'attuazione di organiche ma graduali riforme».

LA CENTRALITÀ DELLE COMPETENZE E DELLE POLITICHE DEL LAVORO

L'ultimo punto citato evidenzia come il dramma della pandemia sia andato ben oltre il bollettino delle vittime, incidendo profondamente sul tessuto sociale. Un dato su tutti: in un anno, tra inizio 2020 e inizio 2021, abbiamo assistito a un calo di circa 900 mila occupati, che ha quasi del tutto cancellato la crescita di 1,1 milioni di occupati registrata tra il 2013 e il 2019.

Solo a partire dalla primavera di quest'anno, con i primi segnali di ripresa economica, l'occupazione ha cominciato a puntare verso l'alto. Il «rimbalzo» (550 mila occupati in più tra febbraio e luglio) è guidato dalla componente dei dipendenti a termine, tradizionalmente quella più reattiva al ciclo economico, ma comincia a emergere anche il graduale riassorbimento della cassa integrazione.

In questo contesto, se si vuole davvero accompagnare la ripresa, è necessario ragionare non più in termini emergenziali bensì progettando misure strutturali. Il mercato del

lavoro, infatti, va curato giorno per giorno e, in questo senso, sin dal maggio 2020 Confindustria ha avanzato proposte per immaginare diversi step per uscire dalla crisi, affrontando quelle che sono, a nostro avviso, due priorità. In primo luogo, dobbiamo curare i meccanismi che regolano il mercato del lavoro. La questione principale è rappresentata dalla necessità di trovare un giusto equilibrio tra legge e contrattazione collettiva per dare una *governance* alle trasformazioni in atto. I nuovi modelli organizzativi delle imprese nelle diverse filiere e, soprattutto, la digitalizzazione stanno aprendo nuove prospettive al lavoro da remoto che pensavamo impossibili e che dobbiamo regolare per accompagnare questi processi nella giusta direzione. Si tratta di evitare due opposte tentazioni: quella di costringere tutto il lavoro nella forma standard del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato e quella di permettere situazioni di sfruttamento incompatibili con i nostri principi giuridici.

In questa prospettiva servirebbe anche un approccio meno dogmatico alla regolazione dei contratti di lavoro cercando, quantomeno per la disciplina «in ingresso», di superare quella lacerante contrapposizione tra sostenitori e nemici della flessibilità del mercato del lavoro. Dunque, uno dei primi interventi sui quali anche la contrattazione collettiva dovrebbe esercitarsi riguarda i contratti a termine. Come detto, questi rappresentano una componente fondamentale per consolidare il recupero occupazionale, sulla scia della ripresa economica. Diventa, dunque, essenziale stemperare le rigide regole sui contratti a termine, in particolare sulle causali, caratterizzate da un

campo di applicazione estremamente limitato. L'idea è quella di dare alla contrattazione collettiva la possibilità di individuare ulteriori causali rispetto a quelle previste dalla legge, in modo da rispondere in maniera puntuale alle esigenze dei singoli settori e delle singole aziende.

In secondo luogo, dobbiamo occuparci non più solo della difesa dell'esistente, come è stato fatto con strumenti come la cassa integrazione e il divieto di licenziamento, ma favorire anche l'avviamento di nuove imprese, la creazione di posti di lavoro e le transizioni occupazionali verso i settori più avanzati e in crescita. In questo modo si migliorerebbe l'allocazione dei fattori produttivi e, di conseguenza, la produttività complessiva del sistema.

La svolta ci sarà solo riequilibrando complessivamente il sistema di politiche del lavoro. Tutto ciò potrà avvenire prevedendo chiaramente tutele per le situazioni di bisogno, ma dando, finalmente, un diverso spazio alle cosiddette «politiche attive», cioè a quelle misure che operano per favorire l'ingresso o il reingresso delle persone nel mercato del lavoro. Serve un vero e proprio progetto paese per realizzare finalmente quella convergenza di obiettivi tra Stato e Regioni e tra sistema del collocamento pubblico e Agenzie private. Bisogna intervenire sui processi per gestire le crisi, ma anche accompagnare i percorsi

di rinnovamento aziendale e le transizioni occupazionali. Dobbiamo potenziare gli strumenti utili a riattivare al lavoro gli individui scoraggiati e a riqualificare chi è impiegato in un settore in difficoltà.

In questo senso, il programma di riforma delle politiche attive GOL





GOL Programma Nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori

incrocia, in via generale, la necessità di coordinamento organico tra gli interventi di politiche attive, specie sotto il profilo della formazione professionale, e gli interventi di politiche passive. Nella sua attuazione, andrà valorizzato pienamente l'apporto delle Agenzie per il lavoro private e andranno monitorati attentamente tempi e modi di realizzazione del programma e di utilizzo delle cospicue risorse destinate (circa 6 miliardi).

In questa azione, non si può tralasciare il tema delle competenze dei più giovani. Abbiamo il record di NEET in Europa (2 milioni di giovani che non studiano né lavorano); il tasso di disoccupazione giovanile al 30%, anche più alto al Sud; un numero insufficiente di ragazzi e, soprattutto, ragazze con la laurea (in particolare STEM) o il diploma ITS, considerando l'ossatura manifatturiera del nostro sistema produttivo.

La strada non può che essere quella di occuparsi del tema del capitale umano, per contrastare il forte *mismatch* tra domanda e offerta di competenze, specie tecniche, che limita lo sviluppo e la diffusione di competenze 4.0 nelle imprese italiane. L'orientamento scolastico, anche attraverso gli STEAM Space (aule ipertecnologiche in cui approcciare la scienza, la tecnologia, la matematica, l'arte), l'apprendistato e una filiera terziaria professionalizzante funzionante e diffusa sul terri-

torio sono gli strumenti per il trasferimento di competenze e l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il PNRR è un'occasione storica per il nostro paese: è la chiave per ridare slancio all'economia e liberare il potenziale di risorse ed energie frenato da lungo tempo; è l'occasione per modernizzare il paese e procedere a riforme rinviate troppe volte; è lo strumento per realizzare gli investimenti in vista della transizione verso l'economia verde e la digitalizzazione.

Si tratta di un processo in cui le istituzioni e le parti sociali giocano un ruolo fondamentale, ciascuna per le proprie responsabilità. È, in effetti, una fase che vede attivamente impegnate le imprese, con il loro insieme di valori, sia come protagoniste all'avanguardia di queste trasformazioni, sia – per il tramite delle organizzazioni di rappresentanza – in uno sforzo propositivo continuo nei confronti del decisore pubblico. In questo senso, le imprese sono a tutti gli effetti soggetti «riformisti», animate da un'idea ben precisa di paese, di come è oggi e di come potrebbe diventare in futuro, come testimoniato dalle proposte qui sinteticamente richiamate e articolate in dettaglio nel volume *Il Coraggio del Futuro. Italia 2030-2050* dello scorso anno.

Le riforme, dunque, rappresentano una sfida che la crisi sanitaria ha reso ancora più urgente e attuale, ma di cui le imprese sono da tempo ben consapevoli. Una sfida che impone un confronto serio, ragionato ed argomentato, quale unica soluzione alle grandi questioni che riguardano il nostro paese.



IL CORAGGIO DEL
FUTURO
ITALIA 2030-2050



Il PNRR è un documento di alta visione strategica, ricchissimo di contenuti, e di allocazione di importanti risorse per investimenti, sia in infrastrutture materiali che sociali che devono generare crescita e sviluppo entro cinque anni per poter ottenere l'effettivo riconoscimento finanziario da parte della UE e giustificare l'aumento del debito per le generazioni future.

È lo strumento del quale il nostro paese si è dotato per intercettare e finalizzare gli aiuti di dimensioni inedite resi disponibili dall'Unione europea agli Stati membri colpiti dalla pandemia, dei quali siamo i maggiori beneficiari.

Le cifre complessive sono note. I fondi stanziati si attestano a circa 310,60 miliardi, risultanti dall'insieme dei fondi europei (NGEU 222,89 miliardi; SIE e PON 6,90 miliardi; FEASAR 1 miliardo) e di quelli stanziati dalla manovra di bilancio, circa 79,81 miliardi, disponibili nel periodo 2021-2029.

La molteplicità di fonti di finanziamento, oltre che di progetti, che caratterizza questo complesso documento, sottende una strategia di politica economica diretta ad indirizzare il più possibile tutte le scelte di investimento dei prossimi anni nelle direzioni di sviluppo in esso tracciate, per cercare di rilanciare il paese nei prossimi decenni.

Inoltre la crisi innescata dalla pandemia ha evidenziato le contraddizioni del modello di sviluppo in essere, la fragilità dei sistemi sanitari e sociali, falcidiati da anni di tagli agli investimenti pubblici e di contrazione di quelli privati, le criticità del nostro sistema produttivo a più velocità e bassa produttività, derivanti da problemi strutturali e dal progressivo «allontanamento» del Mezzogiorno.

Il Piano non ha una architettura semplicissima: interseca investimenti e riforme realizzando la sua azione su sei aree di intervento verticali incrociate da tre priorità trasversali.

Mai come stavolta appare dettagliato un programma di riforme, ben 64, con riferimento agli obiettivi, agli strumenti e alle tempistiche per la realizzazione, che il Piano individua in quattro tipologie specifiche: quelle «orizzontali», fra cui PA e giustizia, che interessano tutte le missioni, tese a realizzare innovazioni strutturali con l'obiettivo di favorire il clima economico nel paese incrementando l'efficienza e la competitività; le «abilitanti» che hanno come scopo quello di rimuovere gli ostacoli amministrativi che rallentano o bloccano le attività economiche e che riguardano interventi tesi alla semplificazione e razionalizzazione normativa; le «settoriali» che si prefiggono di introdurre regimi regolatori in set-

La CISL e le riforme

di Ignazio Ganga



Segretario confederale della CISL

tori specifici, ad esempio le politiche attive e la sanità territoriale; e, infine, le riforme di accompagnamento che agiranno sul fronte del conseguimento di obiettivi di equità sociale, pensiamo all'attesa riforma fiscale.

Siamo certi che con le Missioni, le Riforme e le Azioni trasversali previste dal PNRR può dare risposte concrete tramite interventi di rilevanza intergenerazionale per dimensioni quantitative, straordinarietà d'impatto, dispiegamento temporale.

Preliminarmente alla valutazione e alla posizione della Cisl sulle principali Riforme previste dal PNRR, che caratterizzeranno l'attività del Governo e l'impegno delle parti sociali, è importante fare alcune considerazioni sulle modalità operative dell'azione di tutti i soggetti istituzionali e sociali coinvolti nella gestione e nell'attuazione del PNRR stesso e delle riforme ad esso collegate.

In questo senso, la concertazione e la «governance partecipata» sono per la Cisl snodi essenziali da realizzare con approfondimenti strutturati e programmati sulle singole Missioni e sulle Azioni trasversali, sia per una puntuale comprensione degli aspetti di dettaglio al fine di valutarne la concretezza e l'impatto economico, occupazionale e sociale ad ogni livello, sia per raccordarle al meglio con le riforme necessarie che ci vedranno impegnati sui temi del lavoro e dell'occupazione, della sanità e della pubblica amministrazione, delle politiche industriali e delle infrastrutture, dell'istruzione e della giustizia, del fisco, delle politiche sociali e, si auspica, delle pensioni.

In tal senso evidenziamo con particolare soddisfazione che nella legge di conversione del decreto legge 77/2021 sulla governance del PNRR, approvata a fine luglio, grazie agli emendamenti presentati dalla Cisl, unitariamente con CGIL e UIL, è stato rafforzato il ruolo delle parti sociali, prima limitato soltanto



alla funzione consultiva e di segnalazione.

In particolare sottolineiamo l'importanza della previsione, nella disposizione relativa al coordinamento della fase attuativa (articolo 8), del protocollo nazionale che istituzionalizza la modalità di rapporto e di collaborazione tra parti sociali e Governo; l'importanza della previsione di periodici tavoli di settore e territoriali, finalizzati e continui, che consentono di articolare capillarmente l'interlocuzione, sia in termini tematici (tavoli di settore) sia negli ambiti locali (tavoli territoriali), assicurando sistematicità e sviluppo temporale alla stessa; l'importanza del carattere preventivo riconosciuto al confronto sulle ricadute dirette ed indirette dei progetti sul lavoro, ambito di nostro prioritario interesse.

Queste previsioni rispondono alle istanze della nostra organizzazione, nella profonda convinzione che la condivisione e la partecipazione degli attori economici e sociali, nazionali e locali, concorre a tutelare l'interesse generale, promuovendo protagonismo sociale e coesione, necessari per gestire una partita così rilevante per il futuro del paese.

In particolare, è importante un forte coinvolgimento delle organizzazioni sindacali sui temi del lavoro, della resilienza dei sistemi socioeconomici, dell'attuazione dei diritti sociali: la capacità del Piano di avere un impatto positivo in termini occupazionali e sociali

è infatti ai primi posti nella valutazione della Commissione europea.

La riflessione della CISL sulle modalità di attuazione delle riforme del PNRR non può prescindere da alcune considerazioni sul più generale tema delle riforme istituzionali, a circa vent'anni dalla riforma del Titolo V, considerando anche il ruolo fondamentale che gli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni) avranno nella gestione operativa di alcuni aspetti attuativi delle riforme del PNRR stesso.

La CISL è favorevole, quindi, ad un assetto istituzionale in cui i differenti livelli di governo operino in sinergia nella definizione di un equilibrio che può

e deve essere raggiunto anche con un'adeguata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEA) da garantire su tutto il territorio nazionale. Le Regioni devono valorizzare il loro ruolo di programmazione e legislazione, mentre

le funzioni amministrative devono essere delegate e svolte dagli enti locali territoriali, secondo i principi di un federalismo responsabile, cooperativo e solidale, che attui i principi perequativi espressi dalla Costituzione.

Quanto su detto sul PNRR trova riscontro in alcuni temi dipartimentali, rispetto ai quali una parte significativa della strategia viene indirizzata al sistema salute, sia sul versante del finanziamento sia su quello strutturale e riorganizzativo.

La predetta riorganizzazione si muove, opportunamente, in direzione dei cambiamenti epidemiologici e che esprimono sempre più una domanda di salute e di bisogni complessi, che necessitano di una offerta di

servizi integrati (sanitari e sociosanitari).

Il Piano prevede, infatti, una serie di interventi mirati al riassetto di tutto il Servizio sanitario nazionale, a partire dalla rete dei servizi territoriali che durante la pandemia si sono rivelati l'anello più debole di tutto il sistema assistenziale.

Importante anche la volontà di superare la frammentazione e il divario strutturale tra i diversi sistemi sanitari regionali garantendo omogeneità nell'accesso alle cure e nell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza – LEA; nonché di migliorare la capacità di integrare servizi ospedalieri, servizi sanitari locali e servizi sociali.

Il Piano, tuttavia, non specifica le modalità e le competenze per l'attuazione dei vari progetti riorganizzativi, generando preoccupazione sulla loro effettiva realizzazione. Siamo consapevoli che senza un robusto piano di assunzioni capace di colmare i fabbisogni

di personale in considerazione delle attuali gravissime carenze sarà complicato conseguire i risultati attesi.

Per quanto riguarda il finanziamento, inoltre, i 19,72 MLD previsti sono ancora insufficienti per le effettive necessità del fabbisogno sanitario nazionale, con un recupero solo parziale dei tagli (35 MLD circa) dell'ultimo decennio, a cui vanno sommati gli interventi per la gestione della pandemia.

È necessario, pertanto, secondo la CISL, non abbassare la guardia sul fronte del finanziamento ordinario, allo scopo di evitare alle risorse comunitarie di perdere il loro carattere aggiuntivo.

Condividiamo, altresì, la volontà del Piano di





sviluppare un «Programma di innovazione strategica della PA» volto a creare un'amministrazione capace, competente, semplice e smart, in grado di offrire servizi di qualità ai cittadini e alle imprese e di rendere più competitivo il sistema-Italia attraverso un forte investimento sul digitale con un investimento di 11,45 MLD.

La realizzazione degli obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della PA si sostanzia tramite l'implementazione delle dotazioni tecnologiche e il rafforzamento delle competenze digitali del personale, nel rafforzamento e nella riqualificazione del capitale umano e in una drastica semplificazione burocratica con la riduzione di tempi e costi dei procedimenti.

Per la CISL «Innovazione e Digitalizzazione della PA» sono aspetti fondamentali per la ripresa economica: l'emergenza ha chiaramente mostrato che il digitale rende il paese più resiliente e capace di tornare velocemente ad uno stato di relativo equilibrio.

Le misure indicate nel PNRR sono, quindi, condivisibili, ma è evidente che digitalizzazione e innovazione della PA non possono risolversi esclusivamente in un processo tecnologico, consistendo invece in un articolato e complesso percorso di cambiamento in cui l'ammodernamento delle strumentazioni non può prescindere da una revisione dei modelli organizzativi e dai processi interni in chiave digitale e, soprattutto, dall'importante acquisizione delle competenze necessarie, sia attraverso gli investimenti formativi opportuni sia attraverso l'adeguamento degli organici. Per questo è necessario un confronto serio su temi di grande delicatezza che si intersecano con l'attuale dibattito sul lavoro da remoto, tema che la contrattazione in corso in sede Aran sta affrontando nell'ambito del negoziato per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali, rispetto ai quali è atteso un ulteriore riscontro dalla prossima legge di Bilancio che dovrà postare risorse utili a costruire una pubblica amministrazione al passo con le ri-

chieste dell'Europa, dove il lavoro dovrà continuare a essere centrale e insostituibile. Infine, nel solco delle elaborazioni dei lontani anni Cinquanta, la questione dello sviluppo economico e sociale del Meridione resta uno dei pilastri di una strategia unitaria che abbia al centro la destinazione del 40% dei fondi del PNRR al Mezzogiorno e l'utilizzo sinergico e coordinato delle risorse del Piano, di quelle nazionali del Fondo sviluppo coesione e degli altri strumenti messi a disposizione dall'Europa.

Per la nostra organizzazione, quindi, mai come oggi è forte l'esigenza di proseguire il confronto sul Mezzogiorno, per asseverare l'effettiva entità delle risorse destinate all'area e l'apertura di tavoli tematici su alcuni temi a nostro avviso fondamentali, a partire dalle infrastrutture di connessione e sociali, attraverso approfondimenti specifici per singola Missione, vista la scelta opportuna di trattare il tema del Sud come priorità strategica trasversale, per meglio calibrare e finalizzare gli



interventi e presidiarne l'attuazione al fine di misurarne l'efficacia e l'allineamento con gli obiettivi attesi.

Riteniamo in tal senso necessario fissare dei target di risultato, anche di fase intermedia, per verificare l'avanzamento degli interventi in vista del raggiungimento degli obiettivi e ciò potrà essere conseguito tramite una rinnovata governance territoriale, per la quale è atteso un contributo sostanziale da parte delle nostre strutture del Mezzogiorno.



INTRODUZIONE

Il PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) menziona al suo interno quattro tipologie d'interventi riformatori:

1	RIFORME ORIZZONTALI «innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni [...], idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese». A fronte di tale definizione, si configurano come orizzontali la riforma della PA (pubblica amministrazione) e quella della giustizia.
2	RIFORME ABILITANTI «interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e [...] rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese». Appartengono alla categoria in esame le riforme sulla semplificazione e razionalizzazione della legislazione nonché sulla promozione della concorrenza.
3	RIFORME SETTORIALI «misure consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti» disciplinate all'interno del Piano come componenti delle singole missioni (es. Piano strategico per la lotta al lavoro sommerso).
4	RIFORME DI ACCOMPAGNAMENTO «misure che, seppure non comprese nel perimetro del Piano, sono destinate ad accompagnarne l'attuazione» tra cui rientrano, ad esempio, gli interventi sul sistema fiscale e sulla protezione sociale dei lavoratori.

Fatta tale premessa di carattere generale, si ritiene opportuno dedicare il prosieguo della trattazione ad una disamina puntuale delle *riforme in materia di PA, giustizia e fisco* su cui si concentra maggiormente il numero odierno della rivista.

LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il programma di riforme concernenti la PA riguarda i seguenti ambiti d'intervento:

Le riforme del PNRR su pubblica amministrazione, giustizia e fisco

a cura di Ettore Innocenti



Ricercatore e formatore presso la Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione CISL.

A	ACCESSO Adozione – entro il 2021 – di misure sul reclutamento dei dipendenti pubblici tese non soltanto a garantire la parità di trattamento dei candidati, ma anche a valorizzarne conoscenze e competenze attraverso un’analisi attenta dei fabbisogni, il potenziamento dei sistemi di preselezione, lo svolgimento di prove – anche a distanza – secondo modalità sicure e certificate nonché la raccolta aggregata d’informazioni concernenti la qualità e quantità del capitale umano. In questo senso, si prevede la realizzazione di una piattaforma unica per il reclutamento nelle amministrazioni centrali da mettere a disposizione di singole amministrazioni, dipendenti pubblici e potenziali candidati rispettivamente per la gestione dei concorsi, l’aggiornamento costante del profilo personale e l’informazione circa le opportunità d’impiego. In secondo luogo, ferma restando la configurazione del concorso come modalità ordinaria d’accesso al pubblico impiego, si apre a: 1. programmi dedicati a giovani altamente qualificati da inserire attraverso una formazione <i>ad hoc</i>; 2. accordi stipulati con Università, centri di alta formazione ed ordini professionali aventi ad oggetto la selezione ed assunzione di specialisti per la realizzazione di progetti del PNRR; 3. assunzione a tempo determinato di esperti in grado di fornire un supporto tecnico alle amministrazioni nell’attuazione del Piano.
B	BUONA AMMINISTRAZIONE Semplificazione ed accelerazione delle procedure connesse all’attuazione del PNRR così come individuate nella «Agenda per la semplificazione 2020-2023» approvata il 23 novembre 2020 dalla Conferenza unificata tra Governo, Regioni ed Enti locali.¹ In particolare, si perseguono gli obiettivi di riduzione dei tempi di gestione, reingegnerizzazione ed uniformità dei procedimenti, digitalizzazione delle procedure amministrative – specialmente nei settori edilizio e produttivo – nonché di monitoraggio della riduzione di oneri e tempi. Il risultato atteso è la stesura – entro il 2026 – di un catalogo aggiornato di almeno seicento procedimenti amministrativi, efficaci su tutto il territorio nazionale, a cui allegare una modulistica standardizzata di riferimento.²
C	COMPETENZE Definizione di profili professionali per le politiche d’assunzione, miglioramento della coerenza tra competenze possedute e percorsi di carriera, attivazione di percorsi formativi professionalizzanti sulla base del fabbisogno di competenze effettivamente raccolto e sviluppo di una cultura gestionale dei dirigenti volta alla transizione digitale. Per il perseguimento di tali obiettivi, si predispongono due linee di intervento da implementare fino al 2026: 1. introduzione di modelli innovativi di mobilità – sia orizzontale che verticale – tali da favorire l’accesso alla PA di lavoratori altamente qualificati del settore privato oppure facenti capo ad organizzazioni internazionali ed Università straniere; 2. finanziamento di programmi di revisione dei processi (c.d. <i>behaviours</i>), riorganizzazione degli spazi (c.d. <i>bricks</i>) e digitalizzazione delle procedure (c.d. <i>bytes</i>) delle amministrazioni locali.³
D	DIGITALIZZAZIONE Razionalizzazione dell’azione amministrativa attraverso l’innovazione tecnologica ed organizzativa garantita da nuove infrastrutture, ampliamento delle risorse umane dedicate nonché reclutamento delle competenze necessarie.

¹ Nello specifico, si fa riferimento a: VIA (Valutazione di impatto ambientale), autorizzazione alla costruzione di nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, autorizzazioni riguardanti l’approvvigionamento delle energie rinnovabili e la rigenerazione urbana nonché le Conferenze di servizi per la transizione digitale.

² A tal fine, si riconosce in capo alle amministrazioni locali la facoltà di ricorrere alla Assistenza tecnica (AT) di esperti per la gestione delle procedure complesse, il recupero dell’arretrato, la presentazione di progetti qualitativamente migliori nonché la misurazione dei tempi effettivi di conclusione delle procedure in esame.

³ In questo senso, si ritiene fondamentale investire sulla formazione attraverso il potenziamento della Scuola nazionale dell’amministrazione (SNA), la riorganizzazione dell’offerta formativa anche in modalità digitale (es. *Massive Open Online Courses*), la creazione di *Learning Communities* dove condividere *best practices* nonché l’adozione di criteri adeguati a misurare l’impatto formativo nel breve e medio termine.

LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA

Il Piano straordinario per la giustizia – da realizzare entro la fine dell'anno 2023 – si fonda sul ripensamento delle dimensioni «organizzativa», «stragiudiziale» e «processuale» del sistema giudiziario.

Sul piano organizzativo, l'innovazione più importante risiede nell'implementazione dell'*Ufficio del processo* – introdotto dal DL 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114 – al fine di smaltire l'arretrato e ridurre la durata dei processi. In questo senso, si prevede il reclutamento a tempo determinato di figure professionali capaci di alleggerire il carico di lavoro dei magistrati mediante lo svolgimento di mansioni collaterali all'attività di giudizio (es. ricerca).⁴

La *riforma della giustizia civile* si muove lungo tre dorsali:

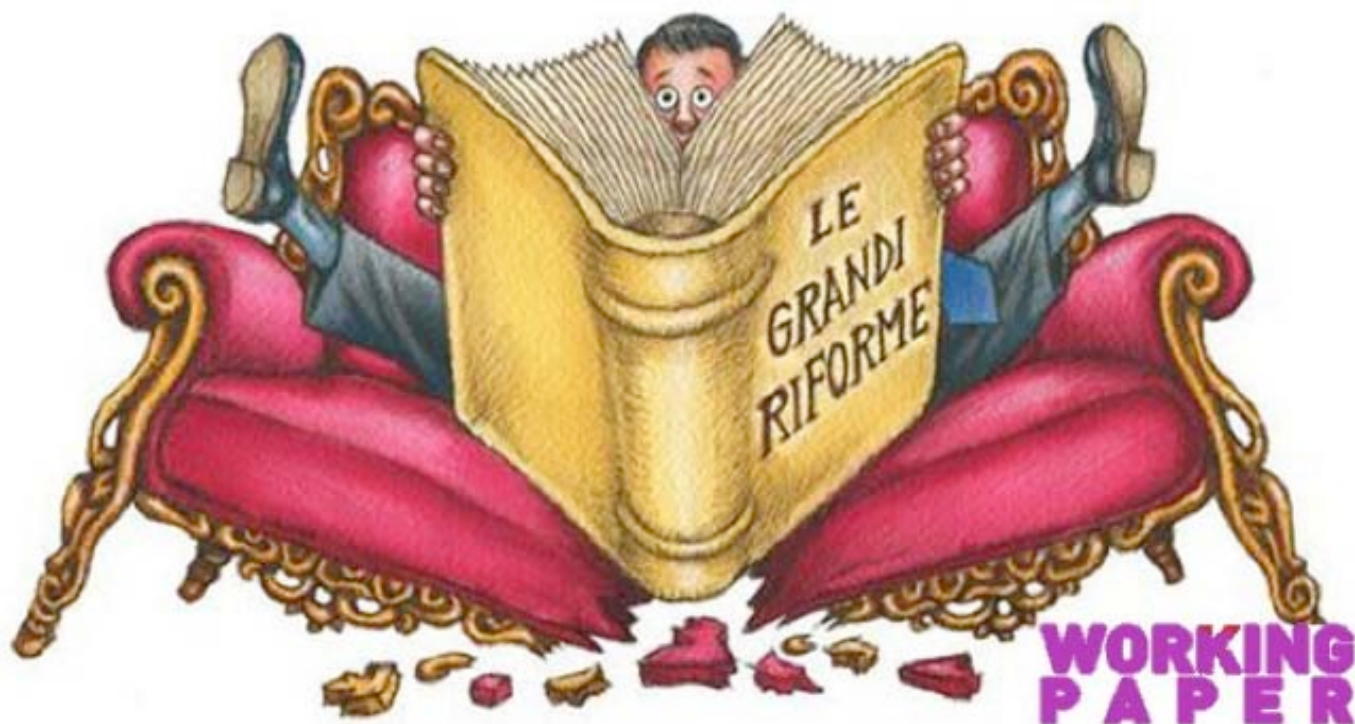
1	MECCANISMI STRAGIUDIZIALI DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE Estensione dell'ambito oggettivo d'applicazione di riti alternativi al processo quali l'arbitrato, la negoziazione assistita e la mediazione.
2	PROCESSO CIVILE Concentrazione dei tempi procedurali attraverso il ricorso a modalità telematiche d'acquisizione delle testimonianze, il rispetto dei principi di sinteticità degli atti nonché di leale collaborazione tra il giudice e le parti in causa, il consolidamento delle udienze da remoto introdotte dalla legislazione emergenziale e la preclusione d'impugnazioni manifestamente infondate.
3	ESECUZIONE FORZATA Rafforzamento della tutela dell'avente diritto – che sia in possesso di un titolo esecutivo valido (provvedimento giudiziale, titolo di credito o atto notarile) – mediante la semplificazione del procedimento speciale in questione.

La *riforma della giustizia tributaria* ambisce ad un alleggerimento del contenzioso attraverso la piena accessibilità dei cittadini alle raccolte giurisprudenziali digitali in materia con funzione deterrente, l'introduzione di un rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione per risolvere dubbi interpretativi su orientamenti ormai consolidati nonché l'incentivo alla mediazione nei giudizi di merito innanzi alle Commissioni tributarie.

La *riforma della giustizia penale* si pone come obiettivi la semplificazione e razionalizzazione degli atti processuali, la celerità delle varie fasi procedurali, l'incentivazione di riti speciali (es. patteggiamento), la garanzia di un margine di discrezionalità nell'obbligo d'esercizio dell'azione penale a carico del pubblico ministero (art. 112 Cost.). Tra le misure da introdurre, si segnalano il deposito telematico dei fascicoli relativi al processo e la subordinazione della legittimazione ad impugnare al conferimento di un mandato specifico a favore del difensore.

Infine, in ottemperanza ai principi di «buon andamento e [...] imparzialità dell'amministrazione» (art. 97, comma 2, Cost.), la *riforma dell'ordinamento giudiziario* mira a migliorare la gestione delle risorse umane ed a preservare l'autonomia della magistratura. Con riguardo all'organizzazione degli uffici giudiziari, si impone ai dirigenti l'onere di garantire una redistribuzione equa ed efficiente dei carichi di lavoro tra tutti i magistrati nonché la tendenziale separazione tra la carriera giudicante e quella requirente. Quanto all'autonomia ed indipendenza della magistratura, invece, appare improcrastinabile un ripensamento del meccanismo elettivo dei componenti il CSM (Consiglio superiore della magistratura).

⁴ In caso di svolgimento della prestazione presso il medesimo ufficio giudiziario, si riconosce all'incaricato un'attestazione di lodevole servizio valevole come titolo di preferenza – a parità di merito – nei concorsi indetti dalle amministrazioni centrali e come titolo di accesso al concorso per magistrato ordinario.



LA RIFORMA DEL FISCO

Per quanto concerne le riforme di accompagnamento al Piano, sono di fondamentale importanza gli interventi per la razionalizzazione ed equità del sistema fiscale. A questo proposito, si auspica - a garanzia, peraltro, del principio di certezza del diritto - la raccolta della legislazione speciale in materia fiscale all'interno di un unico complesso normativo denominato *Codice tributario*.

Inoltre, nel contesto di un rinnovato impegno a contrastare l'evasione ed elusione fiscale, si prospetta una *revisione dell'Irpef (Imposta sul reddito delle persone fisiche)* volta a ridefinire la composizione della base imponibile e ridurre le aliquote contributive nel rispetto, però, del criterio di progressività a cui è informato il sistema tributario (art. 53, comma 2, Cost.) e del principio di parità del bilancio pubblico sancito dall'art. 81, comma 1, Cost.

CONCLUSIONI

Una volta analizzato il contenuto delle riforme, ci si soffermi sulla reale capacità degli

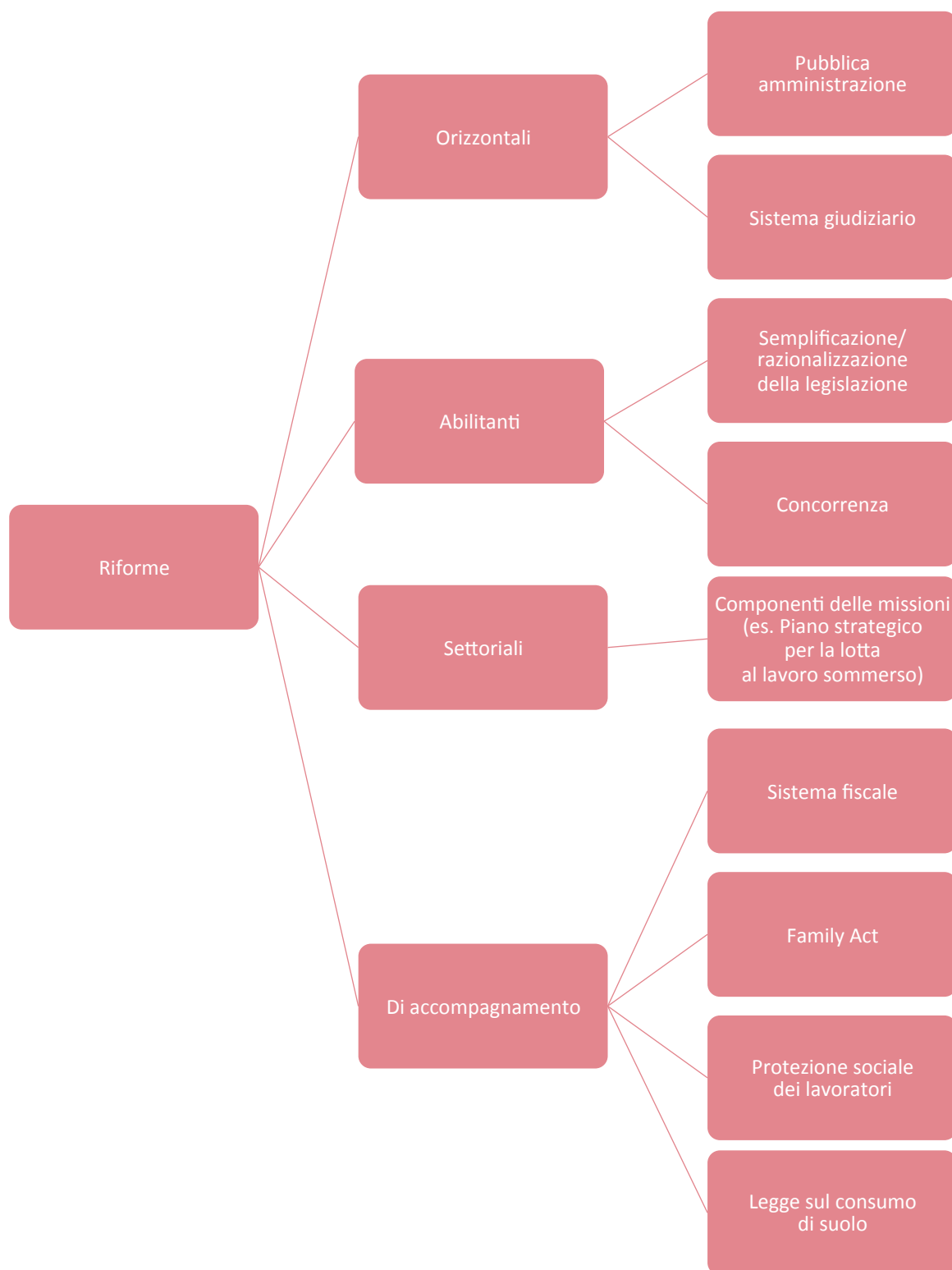
spazi d'intervento concessi alle parti sociali di promuovere una condivisione «diffusa» intorno all'attuazione del PNRR.

In questo senso, acquista particolare rilievo l'art. 8, comma 5 bis, DL 31 maggio 2021, n. 77 convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108 che, previa stipulazione di un protocollo nazionale tra il Governo e le parti sociali maggiormente rappresentative, obbliga le amministrazioni ad organizzare periodicamente «tavoli di settore e territoriali [...] sulle riforme settoriali».

A riguardo, desta perplessità la mancata estensione dell'ambito oggettivo d'applicazione di tale modalità istituzionalizzata di confronto (perlomeno) alle *riforme - orizzontali, abilitanti e di accompagnamento - di maggior impatto sul mercato del lavoro*, tra cui rientrano indubbiamente quelle su PA, giustizia e fisco sopra esaminate.

Alla luce di tali considerazioni, risulta evidente lo *sforzo concertativo* a cui sono collettivamente chiamati gli attori economici e sociali nel tentativo di orientare la fase attuativa del PNRR verso la tutela del bene comune.

Il quadro generale delle riforme tracciato dal PNRR



a cura di Ettore Innocenti

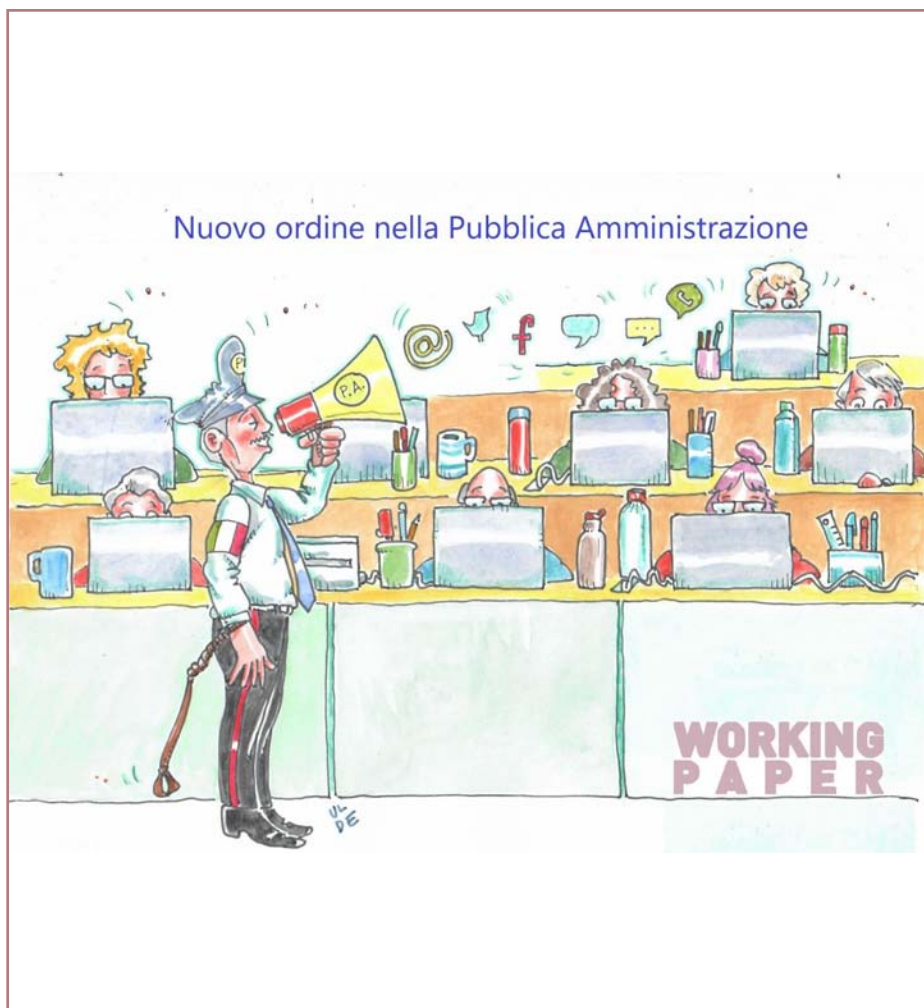
Per ulteriori approfondimenti in merito all'implementazione degli interventi di riforma previsti all'interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si rinvia alla consultazione della sitografia istituzionale e – nello specifico – a <https://italiadomani.gov.it/it/riforme.html>, che contiene una sezione appositamente dedicata.

Quanto alla dottrina, invece, si segnala il fascicolo n. 3/2021 della rivista «Lavoro Diritti Europa» che, nel contesto di un ampio dibattito sulle politiche del lavoro promosse dal PNRR, riporta gli articoli di L. Sbarra,

Appunti sul PNRR e di E. Marrafino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Analisi e appello alla concertazione*.

Infine, stante la tematica oggetto d'analisi, sia consentito derogare alla consuetudine d'indicare *a latere* i riferimenti alla contrattazione collettiva vigente di secondo livello. Ciononostante, al fine di ricostruire la posizione della CISL in vista dell'attuazione del PNRR, si raccomanda la lettura di *Recovery Fund. 10 azioni strategiche proposte dalla Cisl per «ricostruire il Paese»* pubblicato sul sito dell'organizzazione.





Nuovo ordine nella pubblica amministrazione

di Ulderico Sbarra

Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione

workingpapers@fondazionetarantelli.it

www.fondazionetarantelli.it



Ha ricoperto per undici anni l'incarico di segretario regionale della CISL Umbria e nel 2019 è entrato a far parte dello staff della Fondazione Ezio Tarantelli. Si è diplomato presso l'istituto d'arte Bernardino di Betto (Pinturicchio) di Perugia e maestro d'arte presso l'ISA di Deruta in grafica e pittura.