

22 giugno 2015

TORNARE A CRESCERE BASTA VOLERLO

INDICE

PARTE I

La pressione fiscale

In questo paragrafo vengono analizzati nel dettaglio i provvedimenti con cui in questi ultimi anni è stata innalzata la pressione fiscale e i valori che grazie a essi si sono raggiunti

La tassazione del risparmio

Il risparmio rappresenta una risorsa strategica in ottica di perseguimento della crescita. In questo paragrafo mostriamo come per i governi esso abbia rappresentato un'allettante fonte da cui attingere

La revisione della spesa

Nonostante le numerose dichiarazioni e gli altrettanti impegni presi da parte dei governi in materia di revisione della spesa, dal 2006 a oggi non abbiamo assistito a interventi realmente incisivi

Liberalizzazioni e privatizzazioni

In questo paragrafo si elencano gli interventi attuati in materia di liberalizzazioni e privatizzazioni: troppo pochi, se vogliamo tornare a crescere

Priorità per modernizzare il sistema paese

Per concludere, perseguendo l'obiettivo di una consistente riduzione del carico fiscale vengono suggerite alcune proposte immediatamente attuabili per modernizzare il sistema Paese.

Le proposte sul tavolo per spingere la crescita

Dare tempestiva e concreta attuazione ai propositi da troppo tempo sul tavolo della politica è per noi la vera priorità da cui partire. Occorre scardinare il moloch della spesa pubblica con interventi selezionati per dare ossigeno al sistema produttivo perseguendo l'obiettivo di una consistente riduzione del carico fiscale complessivo che ancora oggi rappresenta il primo deterrente allo sviluppo.

PARTE II

L'ora x dell'innovazione. La visione dei manager.

Per consolidare i primi segnali di ripresa e guardare con fiducia ad un orizzonte lungo di crescita è necessario investire su competenza, responsabilità, innovazione. La realizzazione di alcuni progetti concreti che sono nel DNA dei ceti produttivi e della comunità dei manager può rappresentare un valore aggiunto per l'intero Sistema Paese contribuendo a ridurre sensibilmente il perdurante gap di competitività.



PARTE I: TORNARE A CRESCERE: BASTA VOLERLO

Mai come in questi ultimi anni si è registrata nell'agenda politico istituzionale una così forte attenzione ai conti pubblici, con ampio riscontro nel circuito mediatico e dei più autorevoli *opinion leaders*. La tensione tra chi vorrebbe allentare la presa per reagire alla crisi da un lato, e chi ci ricorda la necessità di rispettare i parametri di Maastricht dall'altro, mantiene costantemente accesi i riflettori sulla finanza pubblica.

Questo documento offre un'analisi dettagliata delle decisioni politiche degli ultimi Governi in merito alla gestione delle risorse pubbliche.

L'obiettivo è quello di **evidenziare gli errori commessi in passato**, nella speranza che la politica riprenda in toto la sua responsabilità di decidere, procedendo con **riforme vere**, tanto sbandierate quanto riscontrabili, capaci di rimettere in moto la crescita e produrre benefici diffusi e tangibili per il sistema Paese. **Solo l'effettiva realizzazione di tutte le riforme indicate nei documenti programmatici del Governo a questo punto sarebbe in grado di generare una ripresa solida.** Tuttavia l'interrogativo che questo processo di radicale cambio di passo continui ad essere rallentato rimane. A cominciare ad esempio da una delle riforme più attese, l'attuale proposta di delega fiscale, che pure contiene misure apprezzabili e per la quale il Governo ha recentemente prorogato i termini per l'attuazione al 27 giugno 2015.

Partendo da alcuni indicatori utili a comprendere le condizioni in cui si trova la nostra finanza pubblica, evidenzieremo alcuni aspetti per noi rilevanti delle manovre finanziarie degli ultimi anni e faremo luce su alcune ricette proposte tra tentativi di revisione della spesa e aumento della pressione fiscale.

Certo l'analisi di scenario è ancora densa di note dolenti. Il quadro economico/finanziario deve fare i conti con consolidate criticità da superare. Abbiamo deciso di analizzare in dettaglio quelle per noi più resistenti a tentativi di cambiamento, che tarpano le ali al sistema Paese e fiaccano il volenteroso attivismo dei ceti produttivi. Alcuni dati, del resto, rendono immediatamente percettibile il gravame prodotto da queste zavorre.

Secondo stime accreditate infatti ancora nel prossimo biennio l'Italia segnerà una pressione fiscale prossima al 44%, seconda in Europa solo alla Francia.¹ Rispetto alla Germania la differenza è di circa 4 punti di PIL; rispetto alla media dell'Eurozona lo scostamento è superiore ai 2 punti.

Peraltro, la pressione fiscale è frutto di continui incrementi di tassazione. In particolare dal 2001 l'accelerazione nell'aumento della pressione fiscale è stata davvero eccezionale. Le imposte sono aumentate del 3,8% contro una sostanziale stabilità degli altri Paesi. Nell'Eurozona la crescita è stata solo dello 0,5%. Se prendiamo in considerazione il decennio 2005-2014 le entrate tributarie sono aumentate nominalmente del 21,1%, quasi il doppio rispetto all'andamento del PIL a prezzi correnti, cresciuto invece di appena il 10,2%. L'aumento del carico fiscale in Italia, nel decennio considerato, è risultato pertanto prossimo al 4%: il quadruplo rispetto all'incremento dello 0,9% registrato nell'intera UE e più di due volte e mezzo la crescita verificatasi nell'area della moneta unica (1,4%).²

Di conseguenza anche il cuneo fiscale (il differenziale tra costo del lavoro e retribuzione effettiva) in que-

¹ Dati tratti dal rapporto annuale Ocse "Taxing wages".

² Per i dati riportati si è fatto riferimento al documento Banca d'Italia del 5 marzo 2014 presentato alla 6 Commissione Finanze del Senato in occasione dell'Audizione sugli Organismi della Fiscalità e sul rapporto tra fisco e contribuenti. Si è scelto di considerare la pressione fiscale apparente che computa l'indotto del sommerso, se si considera invece la pressione fiscale legale al netto del sommerso il dato sale al 52,8%.

sti anni ha fatto registrare livelli record. Nel 2014 si è attestato al 48,2 %, ben 12 punti sopra la media UE, ferma al 36%.³ È stato stimato che per ridurlo a livello dell'area Euro sarebbero necessari circa 32 miliardi di euro, pari al 2% del PIL.

Inoltre, sulla base degli indicatori del *Total Tax Rate di Doing Business* della Banca Mondiale, in Italia la somma delle tasse nazionali e territoriali sul risultato operativo lordo ha raggiunto nel 2013 il 65,8%. Questo valore posizionerebbe il nostro Paese al quindicesimo posto su 189, facendoci guadagnare la prima posizione assoluta in Europa davanti a Francia (64,7), Spagna (58,6) e Germania (49,4).⁴

La spesa pubblica italiana, in rapporto al prodotto interno lordo, ha registrato un aumento intorno al 5,5% tra il 2010 e 2014. Sulla spesa primaria in valore nominale, al netto degli interessi sul debito (scarsamente condizionabili da misure di politica fiscale), tuttavia siamo sui livelli della media dell'Eurozona (46,5% contro il 46,3, secondo il DEF 2015), pur registrandosi una bassa resa in termini di servizi pubblici e una ricorrente sovrapposizione di interventi statali rispetto a quanto fanno (e potrebbero fare) i corpi intermedi della società civile, secondo il principio costituzionale di sussidiarietà, e il mercato stesso.

Certamente le condizioni in cui ci troviamo oggi, da un lato rappresentano lo specchio di decenni di pessime scelte politiche, dall'altro però sono il risultato degli anni di questa crisi economica che sicuramente ci ha penalizzato.

Dopo un 2014 chiuso con il PIL in contrazione dello 0,4% rispetto al 2013, portandosi sotto i livelli del 2000, infatti per l'anno in corso i maggiori centri di analisi concordano in una previsione di crescita media dello 0,6 circa, alla cui spiegazione possono contribuire fattori esterni come l'effetto a breve termine del QE e del Piano Juncker o riforme in atto come quella del mercato del lavoro.

Se da un lato il dato ci conferma come fanalino di coda dell'Eurozona (solo Cipro peggio con lo 0,2% al cospetto dell'1,5% di crescita media annua stimata nell'Eurozona), dall'altro rappresenta un segnale di ottimismo che non deve essere sprecato e che anzi occorre consolidare con politiche coraggiose e lungimiranti. E soprattutto, come già osservato, portando a compimento le riforme sul tavolo.

Di sicuro però occorre invertire la tendenza per cui i Governi italiani succedutisi negli ultimi anni hanno seguito due binari principali, gli stessi evidenziati in questo *paper*: aumento della pressione fiscale (merita un'attenzione particolare, come vedremo, l'aumento delle imposte sul risparmio), strategia per niente nuova nella storia della Repubblica, e intervento dal lato della spesa, la quale invece ha rappresentato un obiettivo ambizioso, con un approccio tuttavia ancora oggi incapace di produrre benefici tangibili.

In questo documento l'Istituto Bruno Leoni analizza le politiche attuate su questi versanti. Nella parte conclusiva Prioritalia avanza alcune proposte immediatamente praticabili che traducono la visione dei manager che quotidianamente si impegnano per dare slancio e competitività al tessuto produttivo del Paese. Dalle piccole *best practice* territoriali alla diffusione di principi generali quali merito, competenza e innovazione.

LA PRESSIONE FISCALE⁵

Per quel che riguarda l'aumento della pressione fiscale, possiamo partire dalla prima manovra varata da Tremonti nell'estate 2011, che si concretizzò nel decreto legge 98/11 emanato a giugno e convertito in legge a luglio (legge 111/11). Si tratta della prima manovra varata sotto la pressione dei mercati, agli inizi della crisi cosiddetta del debito sovrano.

3 Dati tratti dal rapporto annuale Ocse "Taxing wages"

4 Dati tratti dal rapporto "Doing Business 2014" della Banca Mondiale, sessione "paying taxes", cfr <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/italy?topic=paying-taxes>

5 Questo paragrafo rielabora e aggiorna D. Menegon, 2014. "La grande debolezza: la finanza pubblica italiana durante la crisi". Briefing Paper Istituto Bruno Leoni; alcune precedenti analisi dell'Istituto Bruno Leoni.

Come noto, il venir meno della fiducia sulla sostenibilità del debito in Italia ebbe come effetto nell'estate 2011 l'esplosione dello *spread* e del rendimento dei titoli di Stato. A fine anno, il costo degli interessi sul debito pubblico salirà di 7 miliardi di euro, salendo al 4,9% del PIL.

Per rimediare a una tale situazione, il Governo Berlusconi approvò una serie di misure su diversi fronti, ma gli interventi più incisivi, consistenti e immediati negli effetti furono aumenti di tassazione.

L'IRAP dovuta da concessionari pubblici, banche e assicurazioni aumentata rispettivamente dello 0,3%, dello 0,76% e del 2%, facendo ottenere maggiori entrate fiscali per mezzo miliardo di euro l'anno a partire dal 2012.

Le accise sui carburanti venivano aumentate dal 2012 per garantire maggiori incassi per due miliardi di euro l'anno.

Dalle modifiche al regime di tassazione dei giochi si attendevano maggiori entrate per mezzo miliardo di euro l'anno.

Il decreto prevedeva poi la riduzione delle agevolazioni finanziarie ai fini IRPEF del 5% nel 2013 e del 20% nel 2014, al fine di ottenere maggiori entrate per 4 miliardi di euro nel 2013 e di 20 miliardi nel 2014.

Altri interventi in materia di costi deducibili ai fini delle imposte sui redditi di impresa, rimborsi e estinzione delle partite IVA servivano a far cassa per circa 600 milioni di euro nell'anno in corso, 800 milioni di euro nel 2012, 1,8 miliardi di euro nel 2013 e 2,7 miliardi nel 2014.

Di minor impatto il superbollo per le auto di cilindrata maggiore e l'aumento della tassazione sulle *stock option*, così come, sul fronte delle misure per lo sviluppo, la detassazione dei fondi di *venture capital* che investono su giovani aziende.

Un capitolo a parte meriterebbe il contrasto dell'evasione, i cui effetti potevano essere solo grossolanamente stimati. In ogni caso, vennero introdotti con il decreto legge 98/11 strumenti di lotta all'evasione come lo spesometro.

Complessivamente, la manovra della crisi prevedeva aumenti di imposte per 1,87 miliardi di euro nel 2011, 6,4 miliardi di euro nel 2012, 13,3 miliardi nel 2013 e 28,8 miliardi nel 2014.

TABELLA 1				
(dati in mln €)	2011	2012	2013	2014
Maggiori entrate	2.065	7.054	13.825	29.581
Aumento Irap per banche e assicurazioni		889	480	480
Addizionale bollo auto	50	49	49	49
Lotta all'evasione fiscale	80	602	1.057	1.017
Ammortamento e accantonamenti beni		63		
Riallineamento valori attività immateriali	544			
Revisione coefficienti di ammortamento				1.312
Bollo conto deposito titoli	725	1.323	3.800	2.525
Accise benzina		2.092	2.002	2.041
Agevolazioni fiscali			4.000	20.000
Altre entrate	223	1.554	1.936	1.657
Giochi	443	481	501	501
Minori entrate	194	444	506	752
Previdenza	6	202	437	442
Altre entrate	188	242	69	310
Saldo entrate	+ 1.871	+ 6.610	+ 13.319	+ 28.829

Durante la pausa estiva che seguì la conversione in legge del decreto 98/11 i segnali dati dai mercati finanziari facevano ritenere insufficienti le misure adottate. Pertanto, il 13 agosto il Consiglio dei Ministri varò una nuova manovra, che sarebbe stata convertita in legge nel mese seguente.

Il precipitare della crisi del debito italiano indusse il Governo ad anticipare gli effetti delle misure adottate un mese prima e ad adottarne di nuove.

Venne così anticipata di un anno la riduzione delle agevolazioni fiscali, per conseguire maggiori entrate per 4 miliardi già nel 2012 e di 12 miliardi nel 2013.

Si interveniva sui trasferimenti a Regioni ed enti locali, compensandoli con una maggiore autonomia impositiva. In breve, venne concessa a Comuni e Regioni la possibilità di rideterminare le proprie addizionali IRPEF, in modo da permettere loro di recuperare le risorse attraverso maggiori imposte, con buona pace, di nuovo, di noi contribuenti.

Risulta già chiaro come, ancora una volta, la manovra del Governo si affidava soprattutto a nuove imposte. Infatti, è con il decreto legge 138/11 che si introduce per tre anni il contributo di solidarietà del 3% sui redditi superiori a 300 mila euro lordi annui e il contributo con aliquote al 5% su pensioni e stipendi pubblici superiori ai 90 mila euro. L'aliquota cresceva al 10% per importi superiori a 150 mila euro. Dalla misura, si prevedevano maggiori entrate per 670 milioni di euro nel 2012 e oltre 1,56 miliardi nel 2013 e nel 2014. La norma sul contributo a carico dei pensionati e dei dipendenti pubblici a reddito più elevato sarebbe stata poi impugnata e dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale.

Più significative le maggiori entrate attese da un primo aumento dell'IVA dal 20 al 21%: 4,1 miliardi di euro l'anno.

È questa manovra a dare il via alla persecuzione fiscale di una preziosa risorsa, di cui gli italiani sono (ancora) notoriamente ricchi: il risparmio. Ma a questo dedicheremo una specifica sezione più avanti.

A causa di questa stabilizzazione "forzata" dei conti pubblici, in tre anni la pressione fiscale era aumentata dal 42,6% nel 2008 al 43% nel 2009, per poi stabilizzarsi tra il 42,5 e il 42,6% nel biennio 2010 e 2011.

In termini assoluti, complice il trend decrescente degli utili delle imprese e dei redditi delle famiglie, peggiorato ulteriormente dagli aumenti della pressione fiscale, le entrate erano diminuite.

Significativo, in particolare, il calo del gettito dell'IRES, l'imposta sui redditi da società, sceso da 47,6 a 35,9 miliardi di euro. Il minor gettito derivante dalle imposte dirette veniva in parte compensato da un aumento di quelle indirette.

Le risorse necessarie alla copertura dei maggiori costi del debito pubblico e a riconquistare la fiducia dei mercati finanziari, già in questa prima fase, vennero chieste prevalentemente al contribuente. Dagli aumenti programmati della tassazione derivava, infatti, oltre il 60% delle risorse individuate dalle due manovre.

Già in questa prima fase comunque, fu già chiaro che le risorse necessarie alla copertura dei maggiori costi del debito pubblico e a riconquistare la fiducia dei mercati finanziari, sarebbero state richieste prevalentemente al contribuente. Dagli aumenti programmati della tassazione derivava, infatti, oltre il 60% delle risorse individuate dalle due manovre (tabella 2).

TABELLA 2 (dati in mln €)			
	2011	2012	2013
Entrate fiscali	+ 1.903	+ 14.535	+ 19.451
Spesa Pubblica	- 238	- 9.399	- 12.388

La nomina di Mario Monti a Palazzo Chigi avveniva nei giorni in cui lo *spread* raggiungeva quota 540 pun-

ti base e il rendistato delle nuove emissioni decennali superava rapidamente il 5%, valore massimo registrato durante la prima fase della crisi solo nei mesi di giugno e luglio 2008, per viaggiare verso quota 7%. La prima mossa del nuovo Governo allora fu il varo della manovra cosiddetta "Salva Italia".

L'impatto sulla pressione fiscale sarebbe stato senza dubbio significativo: quasi 17 miliardi di maggiori entrate erano attesi solo dall'aumento delle accise sui prodotti petroliferi, dall'applicazione dell'IMU già nel 2012, e dalla istituzione della nuova Tares.

Il Governo Monti prescrisse una terapia shock, con la manovra "Salva Italia", dove l'elemento preponderante, di nuovo, fu l'utilizzo della leva fiscale: l'85% delle risorse reperite (26,6 miliardi di euro nel 2012) provengono da aumenti delle imposte, a fronte di minori spese per 4,6 miliardi (15%). La bilancia pende in modo di poco maggiore sul lato dei tagli alla spesa pubblica nel biennio successivo: a fronte di entrate pari a 26 miliardi nel 2013 (79% delle risorse) e a 25,8 miliardi nel 2014 (74%), la correzione dal lato della spesa è stimata pari a 6,8 miliardi nel 2013 (21%) e 9 miliardi nel 2014 (26%).

Dando un'occhiata ai conti pubblici a fine anno, **gli effetti delle manovre di Tremonti e Monti non si sono fatte sentire sul lato delle spese**, come vedremo nel dettaglio più avanti, allo stesso modo con cui si sono palesate sul lato delle entrate fiscali. Come indica la relazione annuale della Banca d'Italia infatti, la pressione fiscale fece un significativo balzo in avanti, passando dal 42,6% al 44% nel 2012. La spesa pubblica aumentò, 50,4% al 51,2%, soprattutto in ragione dell'incremento degli oneri per interessi sul debito (dal 5 al 5,5%).

Il primo gennaio 2013 entrava in vigore la legge di stabilità varata dal Governo Monti.

Riassumendo il breve mandato del Governo Monti, a una prima **fase emergenziale** dove **la necessità di far cassa in fretta spinse l'esecutivo a imprimere una significativa spinta alla pressione fiscale**, seguì una fase timidamente diversa. Se nel 2012 l'84,7% degli oltre 20 miliardi portati in bilancio per far quadrare i conti derivavano da nuove entrate fiscali, la percentuale passò al 50,7% nel 2013.

Il dato per i contribuenti, tuttavia, è ancora negativo, dato che l'inasprimento fiscale conseguente alle principali misure varate dal governo Monti, che comportarono maggiori imposte per 8,5 miliardi di euro l'anno, da sommare agli aumenti previsti dal precedente Governo Berlusconi.

Gli atti del nuovo Governo Letta segnano una più vasta e diversificata serie di misure microsettoriali raccolte già nel decreto legge per la crescita (d.l. n. 69/2013). Anche in questo caso, nonostante l'ammontare degli impieghi (che arriva a 836 milioni di euro nel 2015) il saldo di finanza pubblica è pari a zero; quello del contribuente, invece, ha segno negativo. Infatti, considerando tutto, si ricava un lieve aumento della pressione fiscale che vale per circa 18 milioni di euro nel 2013, 120 milioni di euro nel 2014, 78 milioni di euro nel 2015 e 92,4 milioni di euro nel 2016.

Successivi interventi hanno rinviato l'aumento dell'aliquota IVA al 22% e cancellato l'IMU sulla prima casa per il 2013.

Il solo ritardo di tre mesi dell'applicazione della maggiorazione IVA comportò un minor gettito stimato attorno a 1,06 miliardi di euro; cifra in larga misura compensata per il 2013 dall'aumento degli acconti IRPEF, IRES, IRAP e sugli interessi sui conti bancari, nonché dall'introduzione di un'imposta sulle sigarette elettroniche. Mentre gli acconti sull'IRPEF e sull'IRAP pagata da persone fisiche rappresentavano una misura permanente, per cui al maggior gettito iniziale non conseguì per gli anni a venire un ammanco per l'erario, negli altri casi l'aumento degli acconti si applicava per il solo 2013 (IRES e IRAP versate da persone giuridiche) o per il biennio 2013-14 (nel caso degli acconti sugli interessi bancari e postali), per cui il minor saldo delle imposte doveva esser compensato da tagli alla spesa pubblica e, in parte, dalle maggiori entrate derivanti dall'introduzione, prevista dal medesimo decreto, di un'accisa sui prodotti succedanei del fumo (sigarette elettroniche), da cui si prevedeva un gettito di 117 milioni di euro all'anno.

Il decreto legge n. 91/2013 recante misure a favore di alcuni soggetti operanti nel settore culturale, lo paga ancora il contribuente. La copertura delle misure previste venne posta a suo carico in termini di aumenti

delle accise su alcolici, birre e oli rubricanti.

La cancellazione dell'IMU per il 2013, che è valsa, invece, 4 miliardi di euro, venne decisa in due atti: il decreto legge n. 102/2013, relativo alla prima rata, e il decreto legge n. 133/2013, che ha abolito anche la seconda. In entrambi i casi, però, alla riduzione della pressione fiscale per il 2013 corrisposero aumenti di imposte per gli anni successivi. Il decreto che ha cancellato la prima rata dell'IMU, a copertura di maggiori spese previste dal 2014, prevedeva il taglio delle detrazioni dei premi dell'assicurazione sulla vita e sul rischio infortuni, per 458 milioni di euro nel 2014, 661 milioni nel 2015 e 490 milioni di euro dal 2016. Oltre all'abolizione della prima rata, del valore di 2,8 miliardi di euro e ha assorbito l'86% delle risorse movimentate dal decreto, vennero rifinanziati gli ammortizzatori sociali in deroga per 500 milioni di euro nel 2013 e si programmò l'emissione di nuovo debito pubblico per 8 miliardi, per il pagamento di un'altra tranche di debiti commerciali pregressi della pubblica amministrazione.

A seguito dell'aumento del debito pubblico, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, in applicazione di una clausola di salvaguardia contenuta nel decreto, vennero aumentati di 1,5 punti percentuali gli acconti IRES e IRAP per gli anni 2013 e 2014.

La seconda rata dell'IMU venne abolita, invece, recuperando risorse dall'aumento degli acconti IRES sugli istituti finanziari, utile a far cassa nel breve, e introducendo un'addizionale IRES a copertura del minor gettito che si prevedeva nel 2014, in conseguenza dell'aumento una tantum della misura degli acconti.

La movimentazione delle voci di bilancio interessate dalle leggi approvate nel corso del 2013 ebbe come effetto una **riduzione della pressione fiscale** stimata per circa 1 miliardo di euro nel 2013. La riduzione effettiva fu, però, di dimensioni maggiori. La pressione fiscale infatti, scese dal 44 al 43,8% del PIL, contro il 44,4% tendenziale previsto dal DEF del 2013. All'impatto delle decisioni di politica fiscale si aggiunsero gli **effetti della contrazione del PIL**, sceso di 5 miliardi di euro rispetto al 2012 (-1,9% in termini reali) e inferiore di 13 miliardi rispetto alle stime dell'aprile 2013. Il risultato, come evidenziato dal Documento di finanza pubblica deliberato dal Consiglio dei Ministri dell'8 aprile 2014, fu un calo delle entrate fiscali per 9,5 miliardi di euro.

In ogni caso, se da un lato le leggi approvate dal Governo Letta determinarono una riduzione della pressione fiscale nel 2013, dall'altro produssero come effetto anche un **nuovo trend di crescita della spesa pubblica dal 2014**, che avrebbe trovato **copertura in nuovi aumenti fiscali**, rappresentati soprattutto da **imposte indirette** (accise), **riduzioni delle agevolazioni fiscali** (assicurazioni) e **imposte sul patrimonio mobiliare** (imposta di bollo).

Da evidenziare tuttavia, come a "sconti" fiscali una tantum (rinvio dell'aumento dell'IVA e abolizione dell'IMU sulla prima casa) e a tagli a fondi di riserva e stanziamenti per un periodo di tempo limitato, siano corrisposti aumenti a regime delle imposte e allentamenti dei vincoli alle politiche assunzionali delle pubbliche amministrazioni con effetti permanenti sul bilancio pubblico.

Se le misure adottate facendo ricorso alla decretazione d'urgenza possono qualificarsi come correzioni di finanza pubblica contingenti, incisive, ma non rappresentative degli indirizzi di politica economica del Governo, i saldi di bilancio della legge di stabilità indicano un pericoloso cambio di rotta.

La **legge di stabilità 2014** prevedeva, infatti, un **aumento della spesa pubblica** per 4,6 miliardi di euro nel 2014. Di contro, venivano richiesti **nuovi sacrifici ai contribuenti** per 2,1 miliardi di euro nel 2014, 639 milioni nel 2015, 1,9 miliardi nel 2016.

Le maggiori entrate previste derivano dall'inasprimento delle imposte sugli immobili, con l'introduzione della IUC, che può essere determinata con aliquote più alte della precedente TARES, dall'aumento dell'imposta di bollo sulle attività finanziarie detenute in Italia e all'estero, che sale dall'1,5 al 2 per mille e dal contributo di solidarietà applicato ai redditi più alti (3% oltre i 300 mila euro l'anno) e alle pensioni d'oro, per le quali si prevede un'aliquota progressiva dal 6 al 18% sulle pensioni pari a oltre 14 volte il trattamento minimo.

Le misure del Governo Renzi

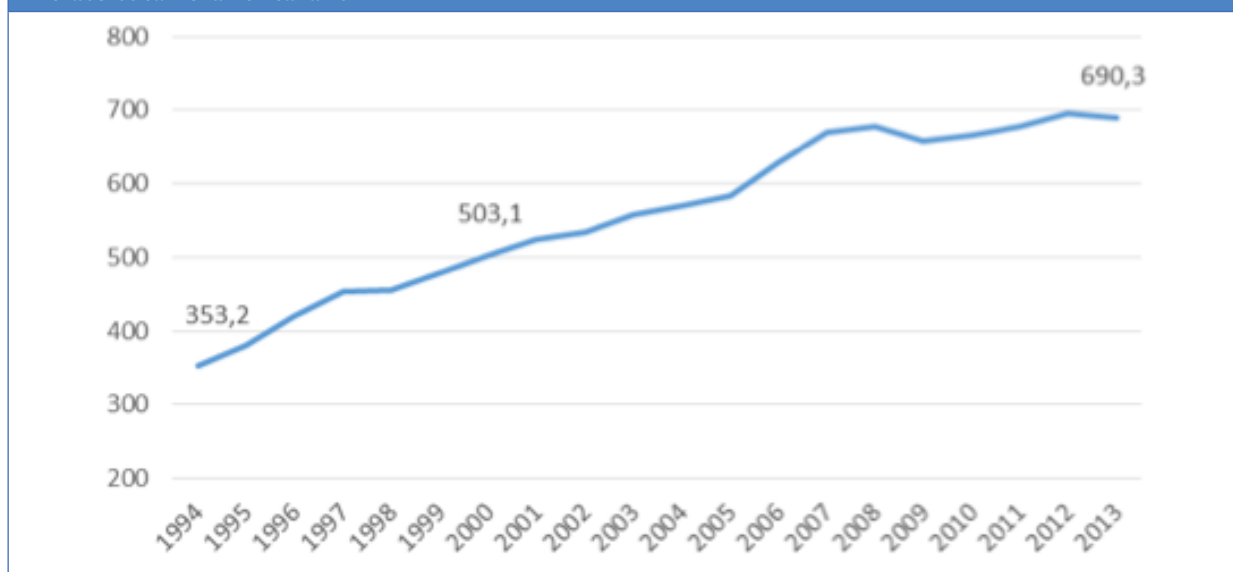
Veniamo ora agli ultimi provvedimenti, varati dal Governo Renzi in questi ultimi mesi.

Nuove imposte sono state introdotte dal Decreto Legge n. 66 pubblicato in Gazzetta il 24 aprile 2014 e convertito in legge il 23 giugno seguente. In particolare, continua l'aumento della tassazione sul risparmio, per la quale si rimanda alla sezione successiva.

A partire dalle buste paga relative al mese di maggio 2014 invece, attraverso un credito di imposta, il decreto-legge prevede un aumento di circa 80 euro al mese della retribuzione netta dei lavoratori dipendenti e assimilati che guadagnano tra 8mila e 24mila euro lordi all'anno, mentre il credito si riduce gradualmente per i redditi superiori ai 24mila euro e fino a 26mila euro. Questa misura, relativa al solo anno 2014, anticipa un intervento normativo strutturale di revisione del prelievo a carico dei lavoratori, che sarà effettivamente realizzato nell'ambito della legge di stabilità per l'anno 2015.

Al netto delle maggiori entrate previste (derivanti da aliquote fiscali più alte su rendite finanziarie), si evidenzia come la riduzione del peso fiscale ha, nel 2014, una dimensione stimabile in poco più di 4 miliardi di euro. Sicuramente un passo nella direzione giusta, ma troppo breve per far retrocedere la pressione fiscale ai livelli del 2011 o ai livelli pre-crisi. Oltretutto, una cifra del tutto irrisoria se si guardata all'andamento delle entrate fiscali degli ultimi 20 anni (figura 1).

FIGURA 1
Entrate totali erario italiano



Fonte: OECD. Total tax revenue in national currency

A fronte di un aumento superiore a 300 miliardi di euro negli ultimi 20 anni, una riduzione di 4 miliardi nell'ultimo anno appare una consolazione molto magra.

Ma passiamo alla legge di stabilità 2015. Per quel che riguarda le imposte, innanzitutto, la prima finanziaria del governo Renzi, come già anticipato, rende strutturale il bonus da 80 euro, anche se accompagnato, come vedremo, da un'ulteriore stangata nei confronti del risparmio.

Il cosiddetto popolo delle partite IVA subisce, in questa occasione, due torti non indifferenti, specialmente nel caso di piccoli professionisti. Pur decadendo i requisiti di età (35 anni) e i limiti temporali di mantenimento del nuovo regime agevolato, precedentemente fissato a 5 anni, la tassazione minima sulle partite IVA aumenta dal 5 al 15% e i contributi INPS, fino a questo momento pari al 27,72%, aumentano di 3 punti percentuali. Con l'approvazione del milleproroghe in data 27 febbraio 2015, il vecchio regime agevolato dei minimi viene prorogato al 2015. I titolari di partita IVA che guadagnano fino a 30mila euro potranno

scegliere per tutto l'anno in corso se affidarsi al nuovo regime dei minimi o al vecchio, con tassazione agevolata al 5%, ma con il limite fino a 5 anni o al raggiungimento del 35esimo anno d'età.

Il provvedimento neutralizza poi lo sconto che era stato previsto solo pochi mesi prima per quel che riguardava l'IRAP, non ancora utilizzato in quanto da considerare in occasione della prossima dichiarazione IRAP da presentare nel 2015. Contemporaneamente tuttavia, sarà possibile dedurre il costo del lavoro relativo ai contratti di lavoro a tempo indeterminato. Rimane tuttavia, a fronte, di un innalzamento di tassazione sui risparmi, un intervento controverso sull'IRAP 2014. Difatti la riduzione del 10% dell'aliquota ordinaria prevista nel DL 66/2014 è stata annullata per evitare di sfiorare il limite del 3% sul deficit.

Infine in linea con la tradizione dei precedenti Governi si prevede per assicurare saldi positivi di finanza pubblica una doppia manovra di salvaguardia rispetto agli interventi messi in atto. Ovvero l'aumento del 2% dell'Iva (dal 22% al 24% aliquota ordinaria, dal 10% al 12% aliquota ridotta) a partire dal 1° gennaio 2016 per un valore stimato di 12,8 miliardi di euro a cui si aggiungerebbe un intervento correttivo sulle aliquote d'imposta agevolate, detrazioni e deduzioni fiscali da cui ricavare 3,2 miliardi di gettito per il 2016.

Siamo ancora lontani da un vero cambiamento di rotta. Alleggerire da un lato, per di più solo su alcuni, per appesantire dall'altro, sulla totalità dei contribuenti, risulta ancora essere una strategia poco lungimirante. Inoltre, considerato che l'incertezza sulle tasse fa malissimo agli investimenti, perché induce gli imprenditori a rinviare spese produttive, ed è figlia di questa impostazione di bilancio totalmente refrattaria ai tagli di spesa, si può osservare che non è questa la strada per fare crescere un paese almeno al 2% all'anno.

Il livello di tassazione a cui siamo arrivati è tale per cui non ci si può accontentare di frenare occasionalmente l'aumento. Bisogna tornare indietro in maniera radicale, alleggerendo il macigno fiscale che l'economia italiana porta con sé.

Anche per chi non riesce a vedere questi aspetti e preferisce limitarsi, come hanno fatto i nostri politici, a far "quadrare i conti", per quanto la strada dell'aumento delle tasse sia più agevole da percorrere nel breve periodo, data la rigidità che sembra caratterizzare la spesa pubblica, dovuta, come vedremo, alle difficoltà che si incontrano nell'individuazione delle voci da ridurre, gli esiti derivanti dall'aumento delle imposte non si sono sempre rivelati rispondenti alle aspettative. Soprattutto **in coincidenza con una congiuntura economica sfavorevole, il recupero di un gettito tendenzialmente in calo diventa un risultato difficilmente perseguibile**. Lo dimostra il fatto che le entrate fiscali siano cresciute meno delle aspettative di circa 10 miliardi di euro nel solo 2012. Spesso l'introduzione o l'aumento di un'imposta ha avuto un effetto negativo sul gettito e ciò può esser dovuto sia a un calo strutturale dell'imponibile, connesso alla crisi, sia all'effetto depressivo della misura fiscale, con lo spostamento sulla destra del punto di massimo nella curva di Laffer. In altri termini: più tassi, meno incassi.

LA TASSAZIONE DEL RISPARMIO⁶

Come anticipato, se la pressione fiscale aumentava, ciò era dovuto anche alla pessima abitudine, che i Governi, nessuno escluso, avrebbero preso dal 2011 in poi, di aumentare la tassazione sul risparmio degli italiani. In questa sezione analizziamo nel dettaglio in che modo lo hanno fatto.

Il risparmio è quella parte di reddito che non viene tradotta in consumo. Nelle società moderne la quasi totalità di esso si traduce in investimento e, come tale, garantisce un rendimento.

Tuttavia non è solo il risparmiatore a godere dei frutti del proprio accantonamento. Piuttosto, esso rappresenta una componente fondamentale nell'intera economia di un Paese. E invece in questi anni considerando il risparmio come una risorsa naturale e inesauribile il legislatore, intento a reperire risorse ovunque possibile per le ragioni già spiegate, lo ha eletto a facile bersaglio da tassare. Si è assistito pertanto da

⁶ Questo paragrafo rielabora e aggiorna P. Belardinelli, 2014. "Il risparmio in Italia, sempre più penalizzato". Briefing Paper Istituto Bruno Leoni.

un lato a un inasprimento delle aliquote sostitutive e dall'altro alla creazione di nuove forme di prelievo. Considerando il risparmio nel complesso dunque, la pressione fiscale è nettamente aumentata e qui riportiamo alcuni passaggi chiave attraverso i quali si è manifestato questo processo.

Il primo passaggio che va menzionato riguarda l'aumento dell'aliquota di tassazione dei redditi di natura finanziaria dal 12,5% al 20%, introdotto dal governo Berlusconi nell'agosto 2011.⁷ La riforma, entrata in vigore nel 2012, non riguarda titoli pubblici (italiani ed esteri) e buoni fruttiferi postali, che restano tassati al 12,5%. Da questo momento, comincia a delinearsi la non neutralità del legislatore, il quale favorendo i titoli del debito pubblico, dimostra non tanto di "incoraggiare e tutelare il risparmio in tutte le sue forme", come vorrebbe l'art. 47 della Carta, quanto piuttosto di incoraggiarlo e tutelarlo solo in alcune forme: quelle che, parrebbe, fanno più comodo allo stato.

Nel dicembre 2012, con il Governo Monti, assistiamo all'introduzione, a partire dal mese di marzo 2013, della tanto discussa imposta sulle transazioni finanziarie,⁸ meglio nota come Tobin Tax, avente ad oggetto titoli azionari italiani e strumenti finanziari che assumono a riferimento il valore dei predetti titoli. Secondo alcune analisi, sembra che, dall'introduzione di questa imposta, il valore di scambio medio giornaliero dei titoli soggetti alla nuova tassazione sia calato del 30%. Nel frattempo in Europa questo è aumentato del 4,5% nel 2014.

Questo susseguirsi di nuove imposte sembrava essere giunto a conclusione con il Decreto Legge n. 66/2014 del governo Renzi pubblicato in Gazzetta il 24 aprile 2014 e convertito in legge il 24 giugno seguente. Tale provvedimento legislativo ha aggravato la non neutralità dello stato rispetto ad alcune forme di investimento. Infatti, l'aliquota di tassazione sui redditi di natura finanziaria, già portata al 20% nel 2011, viene ulteriormente aumentata fino al 26%, pur rimanendo bloccata l'aliquota del 12,5% applicata a titoli pubblici e buoni fruttiferi postali.

Vale la pena spendere due parole in più su questo provvedimento. Intanto, aumentando la forbice della tassazione tra titoli pubblici e altri titoli, è aumentata la repressione finanziaria che era già presente. In sostanza si tenta di alterare le decisioni del maltrattato contribuente, in modo da agevolare l'afflusso di risorse verso l'Erario invece che al sistema imprenditoriale e finanziario. È facile immaginare, infatti, che il singolo investitore abbia un occhio di riguardo verso i titoli pubblici ancor più di quanto già non sia accaduto in passato. Questo comporterà ancora più difficoltà anche nell'accesso al credito. Pensiamo, ad esempio, al risparmiatore che, a scadenza, non rinnoverà i propri depositi bancari vincolati per comprare i meno tassati titoli di debito pubblico o buoni fruttiferi postali. Questo passaggio provocherà un aumento del costo della raccolta bancaria, dal momento che le banche dovranno offrire un rendimento netto competitivo rispetto a quello dei titoli pubblici o dei buoni fruttiferi postali. È facile prevedere che questi costi ulteriori ricadranno sui prestiti, con l'ultimo effetto di deprimere l'attività privata.

Tuttavia l'accanimento da parte del Governo nei confronti dei risparmi degli italiani non era ancora giunto al termine, proseguendo con la Legge di stabilità 2015. Essa ha reso ancor più evidente, qualora ce ne fosse stato bisogno, il fatto che l'unico principio a guidare questi provvedimenti è quello di andare a recuperare risorse dove ancora ce ne sono, senza compromettere l'afflusso di denaro verso il debito pubblico. Le nuove misure sono andate a penalizzare gli investimenti di lungo periodo, quelli che più o meno tutti gli operatori di settore si raccomandavano di tutelare. Le proposte di aumento delle aliquote da parte del Governo riguardavano la previdenza complementare. I rendimenti annui sui fondi pensione hanno visto salire la tassazione dal 11,5% al 20%. Nei casi in cui si scegliesse di conferire il TFR al proprio datore di lavoro o, nei casi di aziende con più di 50 dipendenti, allo Stato, tramite l'INPS, l'aliquota sul tasso di rivalutazione del 1,5% (a cui si aggiunge il 75% del tasso di inflazione) è salita dal 11% al 17%. Le rendite delle

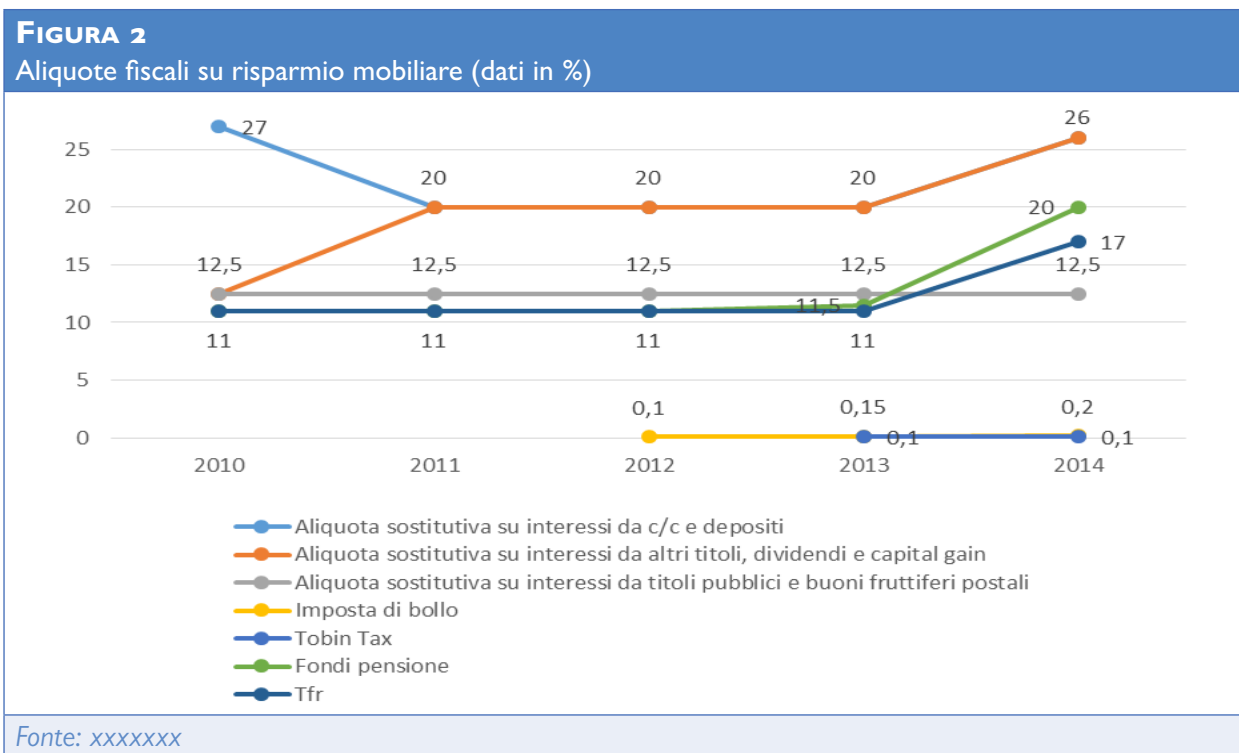
7 D. L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla Legge 14 Settembre 2011, n. 148.

8 Legge 24 dicembre 2012, n. 228, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 29 dicembre 2012.

casce di previdenza professionale vengono ora tassate al 26%, non più al 20%, con un gettito stimato dovuto al fisco di circa 50-60 milioni di imposte in più.

Questi interventi risultano particolarmente sorprendenti, dato che fino al poco prima dell'approvazione della legge di stabilità 2015, giustamente, si era sentito lodare da più parti la scelta di chi optava per i fondi integrativi, per rendere meno traumatico il passaggio dal retributivo al contributivo. A quanto pare, gli stessi che prima lodavano, poi hanno cambiato idea introducendo una penalizzazione per chi ha seguito il loro consiglio. Al danno di un sistema di tassazione che penalizza fortemente il risparmio gestito si deve poi aggiungere la beffa di un sistema ancora incapace di creare le condizioni per incanalare parte del risparmio previdenziale complementare a sostegno dell'economia reale. Alcune disposizioni aggiunte in Parlamento durante l'esame della citata Legge di Stabilità avevano infatti pensato ad un intervento in questa direzione. Con uno scambio – un "premio" consistente in un credito d'imposta – da riservare sia alle Casse sia ai Fondi. Ma ad oggi la procedura che doveva regolamentare questa misura compensativa è rimasta nelle maglie regolatorie del MEF.

Fatta questa ricostruzione, dovrebbe essere chiaro come la tendenza degli ultimi anni sia stata quella di inasprire il trattamento fiscale del risparmio destinato agli strumenti mobiliari (non che al risparmio investito in beni immobiliari sia andata molto meglio, come abbiamo visto con l'IMU), fatti salvi, come si è cercato di mostrare, i titoli di stato e i buoni fruttiferi postali. La figura 2 riassume questa tendenza (considerando lo scenario peggiore, quello previsto dal governo su fondi pensione e TFR) oltre a mostrare l'introduzione di nuove imposte a partire dal 2012.



Tenendo presente tutti questi interventi, a oggi le aliquote fiscali applicabili in Italia ai redditi di natura finanziaria, ossia a quei redditi frutto dei risparmi investiti in strumenti mobiliari, sono riassumibili come segue (tabella 3).

TABELLA 3

Dividendi	Interessi	Capital Gain
26%, salvo partecipazioni qualificate	12,5% – 26%, a seconda dei titoli	26%, salvo partecipazioni qualificate

La tabella 3 potrebbe fare trasparire una semplicità che non è propria del sistema fiscale italiano sugli investimenti mobiliari. Come ogni tabella, essa riassume informazioni e, in parte, ne omette. In particolare non si citano né Tobin Tax né imposta di bollo (patrimoniale),⁹ delle quali l'investitore e contribuente deve invece tenere conto.

Abbiamo visto come in questi ultimi anni sul fronte del risparmio la pressione fiscale non abbia fatto altro che aumentare. Nel corso di questi ultimi anni i Governi hanno dimostrato di non saper riconoscere il ruolo fondamentale rappresentato da questa componente dell'economia. Sia chiaro infatti, non esiste investimento senza risparmio.

Invece, **tutela del risparmio e rilancio degli investimenti rappresentano per due facce della stessa medaglia** e richiedono **adeguate politiche** economiche di stimolo e valorizzazione.

Del resto è per questo che i costituenti hanno ritenuto opportuno introdurre in Costituzione anche l'articolo 47, che recita: "la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito."

Per contro al danno della stretta fiscale sul risparmio si unisce quindi la beffa dell'ennesima occasione persa per incentivare investimenti di quello che tradizionalmente è una grande risorsa del nostro Paese non considerato quale leva strategica per irrorare attività produttive foriere di sviluppo ma come facile bersaglio da tassare per fare cassa.

Ora, dopo aver ripercorso le modalità con cui è stata sconsideratamente utilizzata la leva dell'aumento delle tasse dai recenti Governi, possiamo ad analizzare cosa è successo sul dal lato della spesa pubblica, con i tanti dichiarati tentativi di attuare ciò che viene comunemente chiamata *spending review*.

Seppure tagli alla spesa pubblica possano ridurre il reddito di particolari settori della società, una riduzione della spesa nel suo complesso, se destinata diminuire la pressione fiscale, ha effetti espansivi sull'economia. È solo utilizzando una riduzione della spesa per finanziare una corrispondente diminuzione della pressione fiscale che si favorisce davvero la ripresa della crescita.

LA REVISIONE DELLA SPESA¹⁰

L'esperienza italiana della revisione della spesa si è condensata negli anni che vanno dal 2006 a quello in corso. Prima non vi è traccia, se non nelle parole di Mario Ferrari Aggradi, ministro del Tesoro del primo Governo Colombo, che il 26 gennaio 1971 presentò al Parlamento il suo Libro bianco sulla spesa pubblica. Un'ottantina di pagine (oltre agli allegati) redatte "affinché la collettività italiana possa assolvere a quei compiti di civile critica che è propria degli ordinamenti democratici", organizzate in una decina di densi capitoli in cui ricorrono termini ed espressioni che sono diventati, nel tempo, sinonimi di problemi irrisolti e apparentemente irrisolvibili (e valgono per tutti i riferimenti alla riforma della pubblica amministrazione). E infine le sintetiche "considerazioni conclusive" in cui – premesso, a scanso di equivoci, che "il documento

⁹ Per completezza, è bene specificare che è possibile dedurre dal proprio reddito imponibile i contributi versati a favore della previdenza complementare, fino a un massimo di 5164,57 euro. Inoltre, sui rendimenti dei fondi pensione complementari, come si è specificato sopra, si applicherà un'aliquota del 20%. Mentre sul TFR è prevista un'aliquota del 17%.

¹⁰ Questo paragrafo rielabora e aggiorna N. Rossi, "Conoscere per non deliberare: la spending review nell'esperienza italiana". 2014. Occasional Paper Istituto Bruno Leoni.

ha solo scopo informativo” – si pone, con inusuale schiettezza, il tema della “lievitazione di spesa, cui non corrisponde un effettivo incremento nella quantità o nella qualità dei servizi prestati”. E si auspicano “moderne forme di controllo dell’azione amministrativa, destinate a stimare in quale misura i mezzi impiegati sono proporzionati agli obiettivi che si perseguono... e se l’attività dell’Amministrazione si rivela in grado di soddisfare le esigenze che l’hanno determinata”.¹¹ Appunto, quella che oggi chiameremmo una *spending review*. Al libro bianco dell’allora ministro non seguirono fatti.

Dato l’esitante punto di partenza, la strada non poteva che essere impervia e contorta e non poteva che cominciare – nel rispetto delle migliori abitudini italiane – con la nomina di una commissione (la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica) istituita dai commi 474-481 dell’unico articolo della legge finanziaria per il 2007,¹² passare per la redazione di un Libro Verde sulla Spesa Pubblica e, in buona sostanza, concludersi – in occasione della prematura conclusione della legislatura – con un Rapporto conclusivo, senza apprezzabili risultati concreti.

Il che non vuol dire che l’esercizio condotto fra il 2006 ed il 2008 fosse inutile. Al contrario. Il Libro Verde sulla Spesa Pubblica ed il Rapporto conclusivo della Commissione confermano, al di là di ogni ragionevole dubbio, che quantità e qualità della spesa non marcano necessariamente di pari passo, e costituiscono documenti essenziali per comprendere le difficoltà insite in ogni esercizio di revisione della spesa e nelle strade per affrontarle.¹³ Ma – come si scrive candidamente nella presentazione del Libro Verde – si tratta, ancora una volta, di documenti a carattere strettamente conoscitivo.

La legge 196 del 31 dicembre 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) istituzionalizza il processo di revisione della spesa attraverso la costituzione (art. 39) di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa – sintesi della collaborazione fra Ministero dell’Economia e delle Finanze ed amministrazioni centrali – finalizzati alla verifica della corrispondenza fra obiettivi e risultati di finanza pubblica ed alla valutazione dell’efficacia delle misure.¹⁴ Segue, naturalmente, la istituzione di una banca dati nonché – nel solco delle migliori tradizioni – la previsione di un Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato volto a “illustrare l’evoluzione e la composizione della spesa ..., a proporre gli indicatori di risultato da adottare ..., a fornire la base analitica per la definizione ed il monitoraggio degli indicatori... a suggerire possibili riallocazioni di spesa...” Riallocazioni, sia chiaro, non riduzioni. Gli studiosi sentitamente ringraziano. I contribuenti un po’ meno.

La macchina (dello studio) del controllo qualitativo e quantitativo della spesa pubblica comunque entra in moto. Per certi versi, pronta per l’uso. L’emergenza finanziaria emersa nell’estate del 2011 rappresenta, così, l’occasione per compiere un ulteriore – anche se pur sempre “platonico” – balzo in avanti. La prima manovra varata da Tremonti nell’estate 2011 fu il decreto legge 98/11, emanato a giugno e convertito in legge a luglio (legge 111/11).

Con lo *spread* in procinto di sfiorare nel giro di qualche settimana i 400 punti base, il Governo avvia for-

11 Le tre citazioni che precedono sono tratte da Ferrari Aggradi M. (1971), rispettivamente p. 1 (la prima) e 75 (la seconda e la terza).

12 Legge 296 del 27 dicembre 2006. Il fatto che la legge di bilancio fosse composta da un unico articolo e 1364 commi lascia supporre che forse i problemi della spesa pubblica non erano riconducibili alle sole categorie degli squilibri, delle inefficienze, delle duplicazioni e delle arretratezze. Non a caso quindi la legge finanziaria per il 2008 avvierà il processo di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica che culminerà con l’approvazione della legge 196 del 31 dicembre 2009. Sulla relazione fra *spending review* e processo di bilancio si rinvia a Monicelli D. e A. Pennisi (2010).

13 È il caso di osservare che tanto il Libro Verde quanto il Rapporto esaminano solo alcuni settori di spesa (e cioè trasporti, infrastrutture, giustizia, affari interni e istruzione) e coprono quindi solo un quarto circa della spesa pubblica in conto capitale poco meno di un terzo della spesa pubblica in conto corrente.

14 Le prime relazioni annuali elaborate dai Nuclei di analisi e valutazione, riferite al triennio 2011-2013, sono state allegare al Documento di Economia e Finanza 2012.

malmente, dall'anno 2012, un ciclo di revisione della spesa finalizzato alla "definizione dei fabbisogni standard¹⁵ propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato", e, in particolare, alla individuazione delle eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici" e delle possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziaste".

Naturalmente, l'occasione è buona per ricominciare da capo (o quasi), e quindi non si manca di innovare la metodologia di revisione della spesa. Si prevede che, sulla base di un atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la Ragioneria Generale dello Stato richieda alle amministrazioni centrali le informazioni necessarie all'esercizio di revisione della spesa,¹⁶ le processi e, nel corso del 2013, le trasmetta alle amministrazioni centrali le quali a loro volta propongono al Ministero dell'Economia e delle Finanze piani triennali di superamento della spesa storica e di convergenza verso gli obiettivi standard di fabbisogno da tradurre, dal punto di vista normativo, nella legge di stabilità o in appositi disegni di legge ad essa collegati. A fare da controllori, i Nuclei di analisi e valutazione della spesa che abbiamo già incontrato. Una procedura tutto sommato quasi lineare. Forse troppo. Nel giro di poche settimane,¹⁷ infatti, si provvede a complicarla aggiungendo al campo d'azione del processo di revisione della spesa anche i costi standard (il che non è privo di logica) ma soprattutto prevedendo la presentazione da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze di un "programma per la riorganizzazione della spesa pubblica". Programma che, naturalmente, non vedrà mai la luce.

Tuttavia, così come era accaduto per la maggioranza del 2006-2008, anche la maggioranza del 2011 si rivela incapace – nonostante la crisi finanziaria sia ormai nelle cose – di affrontare il tema di revisione della spesa nei termini concreti di cui ci sarebbe stato bisogno. Quella che inizialmente poteva sembrare una incisiva revisione della spesa dunque, in realtà si rivelava una ripetizione di principio. A obiettivi su specifiche voci della spesa corrente, si sostituivano obiettivi di tipo più generale.

Gli avvenimenti (economici prima e politici poi) dell'autunno 2011 finiscono comunque per sostituire la rozza contabilità dello *spread* alle sofisticate analisi della spesa. Il 30 aprile 2012 e la presentazione al Consiglio dei Ministri da parte del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, Mario Giarda, di un rapporto intitolato "Elementi per una revisione della spesa pubblica".¹⁸ Nel rapporto si parla, senza infingimenti, di "costosità relativa della produzione pubblica", di "diffusa carenza di capacità gestionale" e di "carattere improprio dei rapporti finanziari centro-periferia" e si quantifica in 295 miliardi di euro, su un totale di ca. 800 miliardi, la spesa pubblica "aggredibile".

Al rapporto fa seguito, il 7 maggio 2012, il decreto legge 52 (approvato, peraltro, in data 30 aprile 2013) con cui si attribuisce, questa volta, il coordinamento delle operazioni ad un Comitato interministeriale per la revisione della spesa che si avvale della collaborazione del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi con il compito di definire il livello di spesa per acquisti di beni e servizi, per voci di costo, delle pubbliche amministrazioni.¹⁹ Segue, il 3 maggio 2012, una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che disciplina, nel brevissimo termine (e cioè per il periodo 1° giugno-31 dicembre 2013) l'attività di revisione della spesa delle Amministrazioni centrali richiedendo alle stesse di avanzare proposte specifiche di revisione della spesa e fissando un obiettivo di riduzione della spesa nello stesso periodo pari a 4,2 miliardi di euro. Seguono a distanza brevissima (e visibilmente in-

15 Per "fabbisogno standard" si intende il parametro di riferimento per determinare il livello ottimale di un servizio da valutare a costi standard.

16 E per chiarire che "we mean business" si prevede una pena pecuniaria per i dirigenti che omettano di trasferire le informazioni richieste.

17 Con l'art. 1 del decreto legge 138 del 13 agosto 2011, convertito con legge 148 del 14 settembre 2011.

18 Giarda P. (2012).

19 Nella terminologia di Catalano G. e A. Erbacci (2013), che esaminano in dettaglio l'esperienza del 2012, è questa la "fase I" del processo di revisione della spesa del 2012.

compatibile con i termini di cui alla citata Direttiva) – e dopo due iniziative autonome del Presidente del Consiglio e del Ministro dell’Economia e della Finanze mirate alla riduzione del personale – il decreto legge 95 del 6 luglio 2012 che comporta interventi sugli acquisti di beni e servizi, sul pubblico impiego e sulla messa in liquidazione di società pubbliche²⁰ e, a tre mesi di distanza e nello stesso solco, la legge di stabilità per il triennio 2013-2014.²¹ Il tutto per risparmi di spesa stimabili in 3.5 miliardi di euro ca. Fra l’un provvedimento e l’altro, il processo di revisione della spesa assume dimensioni “democratiche”: agli italiani viene chiesto di avanzare online suggerimenti circa la riduzione della spesa. Rispondono in 135 mila.

Quel che caratterizza l’esperienza del processo di revisione della spesa avviato nel 2012, al di là della specifica impostazione adottata è, dunque, – contrariamente a quanto era avvenuto fra il 2006 ed il 2008 – la necessità (comprensibile, sia chiaro) di ottenere risultati purchessia e quindi l’attitudine, per così dire, a mettere il carro davanti ai buoi. A indicare, in buona sostanza, i risultati della *spending review* prima ancora di attuarla. E non a caso, infatti, la Direttiva del Presidente del Consiglio del 3 maggio 2012 indica esplicitamente gli ambiti su cui concentrare l’attività. Come se si chiedesse al processo di revisione della spesa di avallare decisioni già assunte.²²

Nessuna meraviglia, quindi, che l’edizione 2012 della revisione della spesa sia partita ma, come già accaduto in passato, non sia mai arrivata. La vicenda è descritta in dettaglio in Catalano G. e A. Erbacci (2013) che raccontano con dovizia di particolari ed anche attraverso le parole dei protagonisti come il cocchio della revisione della spesa si sia trasformato, nelle prime settimane dell’estate 2012 e sulla spinta dell’emergenza, nella zucca dei tagli lineari. E se il decreto 52 del 7 maggio 2012 aveva inizialmente immaginato che il cocchio fosse guidato dal Comitato interministeriale per la revisione della spesa, la realtà vi sostituì rapidamente il solo Ministro dell’Economia e delle Finanze e le sue (comprensibili, sia chiaro) esigenze di breve periodo. Ancora una volta, il processo di revisione della spesa si limitò, quasi esclusivamente, a studiare se stesso. Per dirla con Catalano G. e A. Erbacci (2013), “L’Italia dichiarò di avere una *spending review* senza, nei fatti, mai implementarla davvero” (p. 23).²³

Poi è venuto il momento di Carlo Cottarelli, nominato commissario straordinario per la riforma della spesa pubblica nell’ottobre del 2013. Il programma di lavoro presentato dal commissario conteneva alcune novità rispetto al passato che lasciavano ben sperare, ad esempio il coinvolgimento dell’intera pubblica amministrazione nel processo di revisione e l’indicazione di una tempistica stretta (obiettivo di tagli fissato a 34 miliardi nel triennio 2015-2017). Sembrava che si potesse passare da una mera revisione funzionale a una vera e propria revisione “strategica”, grazie all’individuazione di programmi di spesa a bassa priorità.

Durante il suo mandato, il processo di revisione della spesa si è concretizzato essenzialmente in 3 provvedimenti: il decreto legge 66, la riforma della pubblica amministrazione (decreto legge 90 e relativa legge delega) e la legge di stabilità 2015. Il bilancio finale di questi provvedimenti purtroppo tradisce le aspettative suscitate al momento della presentazione del programma. Tagli totali per 8 miliardi di euro, perlopiù concentrati sugli acquisti di beni e servizi (4 miliardi), pur essendoci stati tentativi di riduzione della spesa in altre aree quali i trasferimenti alle imprese pubbliche, spese militari, trasferimenti alle famiglie e spese di

20 È questa la “fase 2” di Catalano G. e A. Erbacci (2013).

21 Legge 228 del 24 dicembre 2012. È questa la “fase 3” di Catalano G. e A. Erbacci (2013).

22 Catalano G. e A. Erbacci (...), p. 17, riportano le parole di un funzionario direttamente coinvolto nel processo di revisione della spesa del 2012 che così lo descrive: “Credo che la necessità di arrivare a risultati immediati abbia reso più confusa l’intera operazione ... Il decreto legge 95 del 2012 è solo nominalmente un esempio di *spending review*. Nella realtà non c’era nessuna sostanziale differenza rispetto ad altri più tradizionali interventi di contenimento della spesa pubblica ...” (traduzione di Nicola Rossi).

23 Traduzione dell’autore. Sempre Catalano G. e A. Erbacci (2013) riportano una stima puntuale della quota parte di risparmi di spesa attribuibili ad interventi in qualche maniera riconducibili al processo di revisione della spesa. Nel migliore dei casi non si va oltre il 10%, in media, del totale. È un numero che, ovviamente, si commenta da solo.

personale. Un ammontare modesto, soprattutto alla luce del fatto che questi tagli sono stati accompagnati da incrementi della spesa corrente tali da vanificare l'effetto dei piccoli risultati raggiunti.

Se a fine 2013 dunque, sul fronte della revisione della spesa, sembrava che ci potesse essere un cambio di passo rispetto al settennio 2006-2012, quello del "conoscere per non deliberare",²⁴ oggi dobbiamo purtroppo constatare che ciò non è avvenuto, almeno non nella misura in cui ci si aspettava. Aver dato il via ad alcune importanti riforme, come quella riguardante la spesa per beni e servizi da parte della pubblica amministrazione avviata dal decreto legge 66/2014, è sicuramente un aspetto positivo, ma è lecito essere scettici in merito ai risultati concreti che queste porteranno a raggiungere.

LIBERALIZZAZIONI E PRIVATIZZAZIONI

Da quanto fin qui analizzato potrebbe dedursi che i Governi che si sono succeduti negli ultimi anni si siano concentrati più su una semplice gestione, neanche tanto accorta, di quelle che sono le risorse disponibili, ricavate anche da una maggiore attività di prelievo fiscale. Si è cercato di far quadrare i conti, come si diceva in apertura, aumentando le tasse per controbilanciare una spesa pubblica che, nonostante i ripetuti tentativi, stava ancora crescendo. Poca attenzione parrebbe esser stata data all'obiettivo di far crescere le risorse disponibili, quindi il PIL. In effetti è così.

In tempi in cui non risulta possibile una drastica riduzione delle imposte, almeno fintanto che non si riesce a tagliare le spese, l'unico modo per procedere in tale direzione sarebbe quello di cercare di liberare le forze economiche presenti nell'economia e nel tessuto produttivo del Paese.

La legge di stabilità 2014 rappresenta cartina di tornasole di un processo che negli ultimi anni è stato abbastanza altalenante se non contraddittorio. Nulla sul capitolo liberalizzazioni, mentre sulle privatizzazioni essa prevedeva la definizione di un programma "straordinario" di cessione di immobili pubblici, tale da consentire introiti per il triennio 2014-2016 non inferiori a 500 milioni di euro l'anno. Obiettivo non troppo ambizioso.

Passiamo ora ad analizzare le scelte fatte dall'ultimo Governo, quello attualmente in carica.

Il Governo Renzi, con il Documento di Economia e Finanza del 8 aprile 2014 si era impegnato a produrre attraverso il processo di privatizzazione "introiti attorno a 0,7 punti percentuali di PIL all'anno dal 2014 e per i tre anni successivi", circa 11 miliardi all'anno. Salvo poi nel DEF 2015 ridimensionare il programma previsto. Per quest'anno è indicato solo lo 0,4 per cento, per salire ad un modesto 0,5 per cento annuo nel biennio 2016-2017.

A oggi, i risultati sono piuttosto scarsi, dal momento che si sono ricavati solo 350 milioni da Fincantieri, 2,1 miliardi da Cdp Reti, che ingloba le partecipazioni di controllo di Terna e Snam, 2,16 miliardi da azioni Enel.²⁵

Sul fronte liberalizzazioni il Governo Renzi ha recentemente approvato un disegno di legge per la concorrenza, per la prima volta dal 2009, cioè da quando sarebbe richiesto che venisse approvato annualmente.²⁶

Pur avendo semplicemente fatto quanto richiesto dalla legge, dal punto di vista simbolico si tratta sicuramente di un passo in avanti.

24 Nicola Rossi, "Conoscere per non deliberare. La spending review nell'esperienza italiana", in Donato Iacovone, Riccardo Paternò, Franco Fontana, Matteo Caroli (a cura di), *Problematiche e prospettive di riduzione della spesa pubblica in Italia*, Bologna il Mulino, 2014, pp. 71-94.

25 Il processo di privatizzazioni che il Governo sta portando avanti ha registrato da ultimo la collocazione sul mercato del 5,74% di azioni Enel di proprietà del Tesoro con "accelerated book building" il 25 febbraio scorso.

26 Il "Disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza" è stato approvato nel Consiglio dei Ministri n. 51 del 20 febbraio 2015.

Si tratta di un intervento ad ampio spettro, come è naturale per una legge di questo tipo, con misure dirette a diversi settori dell'economia.

Il giudizio su questo ultimo provvedimento, per concludere, è moderatamente positivo, quantomeno perché per la prima volta si rispetta un impegno derivante da una legge del 2009. Tuttavia è evidente che ci sono tante cose che mancano, probabilmente la parte più consistente di quello che andrebbe fatto. Nella speranza che si tratti solo dell'inizio di un impegno sistematico e coerente per cambiare davvero le regole che costringono e confondono il nostro sistema economico, ci accingiamo ora a fare alcune proposte su come questo impegno potrebbe essere portato avanti.

LE PRIORITÀ PER MODERNIZZARE IL SISTEMA PAESE

A fronte di questa analisi, è facile comprendere quale sia stata la ricetta adottata dai diversi Governi durante questi anni di crisi. **Ci si è limitati a una gestione difensiva del declino**, con politiche che sicuramente non sono state adeguate a consentire una reazione efficace contro la crisi. Piuttosto che a contrastarla, si ha l'impressione che esse abbiano contribuito a perpetuarla.

L'assunto da cui muovono le nostre proposte è il seguente: **per tornare a crescere bisogna liberare e valorizzare le forze vive di questo Paese**. Quelle operanti nel tessuto produttivo e che quotidianamente sono portate avanti con benefici diffusi da classi dirigenti responsabili e imprenditori visionari.

Su questa base e con questo auspicio occorre anche guardare all'impegno dei tanti manager per lo sviluppo e il miglioramento del sistema Paese attraverso le molteplici attività di creazione di valore che questi portano quotidianamente a termine nella propria *mission*. Creare le condizioni per rendere proficuo il loro impegno e le loro proposte significa dare forza al sistema Italia.

Ma per permettere ciò, anche alla luce dei dati che abbiamo analizzato, **innanzitutto è necessario alleggerire le zavorre che ancora oggi lo Stato pone sulle spalle di queste forze virtuose** sia in termini di **oneri finanziari** che di **vincoli regolatori**. Una morsa decisamente vessatoria e stringente che impedisce alla libera iniziativa privata di esprimersi come potrebbe.

LE PROPOSTE SUL TAVOLO PER SPINGERE LA CRESCITA

Crescita come strada obbligata: la spinta alla domanda aggregata, consumi e investimenti, e la riduzione del prelievo fiscale rappresentano dunque linfa vitale per far ripartire l'economia e quindi il Paese. **Meno tasse finanziate da riduzione selettive e non lineari di spesa corrente** e al tempo stesso **spinta concentrata e decisa in direzione del rilancio degli investimenti produttivi**.

Non si tratta di un libro dei sogni ma di mettere mano a una serie di interventi radicali per tanto tempo al centro del dibattito pubblico, economico, politico e istituzionale, e pure mai veramente attuati.

Il tema delle **liberalizzazioni** è uno di questi. Si tratta solo di trovare il coraggio di abbattere le rendite di posizione che penalizzano quotidianamente la nostra economia. Non è un caso se i report internazionali sistematicamente esortano il nostro paese ad agire su tale fronte.²⁷

Gran parte dei vincoli alla concorrenza in molti settori della nostra economia infatti, sono di natura regolatoria e rimuovibili a costo zero.

²⁷ Commissione europea, "Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia", COM(2014)413 final, 2014; Commissione europea, "Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'Italia che accompagna il documento Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia", SWD(2014)413 final, 2014; e Fondo monetario internazionale, "2014 Article IV Consultation", IMF Country Report, n. 14/283, 2014.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, fin dalla sua istituzione, svolge molto bene questa funzione. Basterebbe cominciare a seguire le sue indicazioni.

Un altro fronte su cui c'è forte pressione a intervenire, ma soprattutto forte resistenza a farlo da parte dei politici, è quello delle **privatizzazioni**. Nell'immediato, privatizzare appare l'unico modo possibile per ridurre il rapporto debito/PIL, che comporterebbe una minor spesa per interessi da poter sfruttare in ottica di riduzione della pressione fiscale. Del compimento del processo di apertura degli asset mobiliari dello Stato per 7-10 miliardi di euro annui a partire dal 2015 e per ciascuno dei 3 anni successivi abbiamo in parte già argomentato nella precedente sezione. Qualcosa, anche se molto lentamente e con non poche esitazioni, si sta facendo. Occorrerebbe tuttavia sviluppare una idea forte su come valorizzare realtà produttive nazionali canalizzando quelle che sembrano operazioni di mercato contingenti e segmentate all'interno di una strategia lineare di politica industriale. Un programma magari meno ambizioso in termini di cassa ma almeno affidabile e comunque in netta controtendenza rispetto ad una serie di annunci che in passato sono rimasti del tutto incompiuti.²⁸

Quanto alle modalità gli interventi da mettere in campo potrebbero essere molto incisivi già nell'immediato. Lo Stato, tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze o attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, detiene la partecipazione diretta, di maggioranza o di controllo, di trentadue società. Le partecipazioni pubbliche più consistenti sono quelle in società non quotate, come per esempio Ferrovie, Anas, Poste, Rai, per un valore stimabile in 90 miliardi di euro. Ammonta invece a poco meno di 50 miliardi di euro il valore delle **partecipazioni in società quotate**. Si tratta di aziende che operano in settori decisivi a livello nazionale e che in alcuni casi, quali Enel, Eni e Finmeccanica, rappresentano aziende leader a livello mondiale.

Per quel che riguarda gli **asset immobiliari** esistono, stando alle esperienze del passato, numerose difficoltà. Come scrivono Stagnaro e Lanzillotta,²⁹ "in particolare per il patrimonio a uso abitativo o commerciale, le esperienze del passato pongono il tema della cessione in relazione all'andamento del mercato e all'effettivo incasso del valore oggetto di cessione (si pensi al trasferimento degli immobili degli enti previdenziale tramite fondi immobiliari). Nel caso in cui la **valorizzazione degli immobili pubblici** fosse invece subordinata all'adozione di specifiche deliberazioni di competenza degli enti locali relative ai cambi di destinazione d'uso, essi hanno spesso agito come freno a tali operazioni".

Si pone il problema di come legare in modo stringente le decisioni degli enti locali in materia di valorizzazione dei beni pubblici insistenti sul loro territorio alla loro capacità di manovra fiscale e al rispetto del patto di stabilità interno.

A questo proposito c'è poi ancora la **questione delle partecipate locali**, che meriterebbe un dossier a parte sulla base del Rapporto prodotto sull'argomento dal Commissario Cottarelli datato 7 agosto 2014 il quale si pone l'obiettivo della riduzione da 8.000 a 1.000 e dei risparmi di spesa di circa 3 miliardi annui.³⁰

Ma su questo fronte, come su quello della drastica **riduzione delle centrali d'acquisto di beni e servizi della PA** (da 32 mila a sole 35 stazioni appaltanti) da attuarsi con metodo Consip per favorire risparmi intorno ai 3,5 miliardi di euro già nel 2015, i piani di attuazione sono stati più volte procrastinati con un ultimo rinvio a settembre di quest'anno.

Altra ipotesi più volte oggetto di dibattito e culminata con la presentazione di un vero e proprio rapporto presentato all'allora Presidente Mario Monti è quella curata dall'economista Francesco Giavazzi inerente la stima dei trasferimenti e dei contributi pubblici erogati a diverso titolo e da diverse Amministrazioni alle imprese e quindi oggetto di possibile razionalizzazione. La proposta, che ha elaborato dati forniti dal-

28 Intervenedo sull'argomento a luglio 2014, il Ministro Padoan ha ribadito l'obiettivo di 9-10 Miliardi per tre anni (lo 0,7 % del Pil, una correzione rispetto agli iniziali 12 miliardi previsti secondo le stime del Governo Letta).

29 Lanzillotta, L. e Stagnaro, C. 2013. "Privatizzazioni: una roadmap". Istituto Bruno Leoni e Glocus.

30 http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Programma_partecipate_locales_master_copy.pdf

la Ragioneria Generale dello Stato, ha previsto possibili risparmi per 9,7 miliardi di euro, con cui, nell'intenzione dell'economista, sarebbe possibile finanziare un robusto alleggerimento fiscale sul costo del lavoro.³¹ Dopo alcuni anni di ingiustificata dimenticanza sembra di recente essere tornata in una fase di nuova considerazione.

Quelle fin qui elencate sono interventi da attuare tempestivamente, e così con solerzia e coraggio, dopo mesi di inspiegabile stand by culminati con l'avvicendamento del Commissario Cottarelli, andrebbe rianodato il dossier sulla revisione della spesa nella sua organicità. Andrebbero definitivamente finalizzate le analisi e gli approfonditi studi che sono stati fatti a più riprese molte delle quali rese pubbliche attraverso il portale on line di Revisione della Spesa.

Se si intervenisse subito su questi fronti, oltre a scongiurare l'ulteriore intervento previsto dal Governo sulle aliquote Iva e sulle agevolazioni fiscali quale clausole di salvaguardia della Legge di Stabilità 2015 per una stima di circa 16 miliardi, sarebbe allora possibile, nel giro di poco tempo, passare a rimuovere quella che secondo noi è la principale delle barriere alla crescita economica del nostro paese: l'elevata pressione fiscale.

Per far questo non è più rinviabile una maggiore incisività sul fronte del controllo della spesa pubblica. E non operando meramente con politiche meramente ragionieristiche come fatto in questi anni. Ne tantomeno utilizzando il miglioramento di scenario e la prevista riduzione per la spesa per interessi per abbassare il livello di intervento su questo fronte. Il DEF 2015 ha ridotto. Gli ultimi dati infatti ci consegnano ancora uno scenario non confortante in cui trascurando settori di intervento qualificato il Governo opera innanzitutto con un taglio lineare dei trasferimenti agli Enti Locali che per ovviare alle mancate risorse hanno fatto leva sul proprio livello di prelievo incidendo così sulla tassazione per effetto delle addizionali cresciute nei Comuni del 62% e del 33% nelle Regioni. Un corto circuito sulla responsabilità fiscale tra centro e periferia che per il cittadino contribuente rischia di produrre effetti devastanti.

D'altra parte viene **confermato l'aumento di spesa corrente di cassa dello Stato centrale previsto anche per il prossimo biennio** (dal 26,6% del PIL nel 2014 al 29,1% del 2016). Diverso il discorso per quanto riguarda la spesa per investimenti in contrazione anche nell'anno in corso ed in linea con il periodo 2007-2014 che ha fatto segnare una progressiva diminuzione del 30%.

È necessario pertanto **invertire la tendenza** e uscire da questa spirale alzando l'asticella dello scambio tra **tagli selettivi alla spesa, ripresa degli investimenti e conseguente riduzione del carico fiscale**. Rimane allora quanto mai necessario mettere a regime da subito un programma complessivo di **revisione e riqualificazione della spesa pubblica improduttiva** per garantire un recupero di risorse di circa 30 miliardi già nel biennio 2015-2016 da destinare non più ad interventi una tantum ma a politiche di crescita strutturali in grado di dare certezze all'economia e rispondere al gap di produttività del Paese.³²

Occorre in conclusione avanzare contestualmente su più fronti. **Semplificare, liberalizzare, rivedere l'erogazione dei pubblici servizi** eliminando duplicazioni e sovrapposizioni, finalizzare le esperienze e i processi in atto di valorizzazione di asset dello Stato e mettere a sistema una **robusta revisione della spesa improduttiva**. Solo in questo modo sarà possibile diminuire in breve tempo la pressione fiscale su cittadini e imprese, arrivata ormai a livelli insostenibili e d'altra parte tornare ad un livello di investimenti pre crisi (pari almeno al 3% del Pil).

31 Tutti i dettagli del Piano sono consultabili su: http://www.ilsole24ore.com/pdf/2010/SoleOnLine5/Oggetti_Correlati/Documenti/Notizie/2012/07/documento-giavazzi.pdf?uid=81707a46-d198-11e1-9cb0-dbea680f9c5e

32 Su questo fronte si deve registrare che il Def 2015, contando sulla leva di alcuni fattori di ripresa, perlopiù esogeni, ha indicato un sensibile abbassamento dell'obiettivo di *spending* fissandolo a circa 10 miliardi. Un obiettivo tutt'altro che ambizioso. Basti pensare che le prime slide del Piano del Commissario Cottarelli prevedevano misure di efficientamento di spesa molto più incisive con risparmi lordi massimi di 7 mld su base annua nel 2014, 18 mld nel 2015, 34 mld nel 2016. Cfr. <http://download.repubblica.it/pdf/2014/economia/cottarelli.pdf>

Si tratta di scardinare un *moloch*, un impegno, gravoso ma possibile, per il Governo e per la politica, e tuttavia, dopo anni d'inerzia, assolutamente necessario per dare nuovo ossigeno al sistema Paese e definire l'orizzonte lungo della crescita.



PARTE II: L'ORA X DELL'INNOVAZIONE. LA VISIONE DEI MANAGER

Come anche dimostra l'analisi sviluppata in questo *paper* grazie ai dati elaborati e messi in evidenza dall'Istituto Bruno Leoni **la ripresa economica non sta avvenendo con la rapidità e la forza che ci attendevamo**. Ancora una crescita debole in Italia con segnali di ripresa stabile solo a partire dal prossimo anno. Si dice sempre così. Le stime dell'Istat riferite al primo trimestre 2015 vedono la crescita del Pil dell'Italia ancora stazionaria segnando un modesto + 0,1% con un andamento quindi non ancora soddisfacente; il moloch del debito pubblico stimato al 133%; il tasso di disoccupazione a livelli storicamente alti ed il deficit pubblico unico segnale positivo in calo al 2,6% in virtù del calo della spesa per interessi. Il miglioramento delle previsioni di crescita economica è dunque da intendersi come scenario non scontato ma condizionato alla realizzazione di precisi obiettivi nei prossimi mesi. Meno tasse finanziate da riduzione selettive e non lineari di spesa corrente e al tempo stesso spinta concentrata e decisa in direzione del rilancio degli investimenti produttivi. Questa come anche sviluppato nelle pagine precedenti dovrà essere la bussola.

Ma per svoltare in questa direzione occorrerà che il cammino delle riforme prosegua spedito. Governo e alcuni autorevoli centri di elaborazione economica (OCSE, CONFINDUSTRIA) infatti ritengono che **le prospettive di crescita del Paese potrebbero migliorare e trarre la spinta decisiva dall'effettivo compimento delle riforme strutturali**. Tuttavia ancora oggi, come nel passato, **la classe politica, non ha provveduto a rendere semplice e razionale il quadro**. Quotidiani ostacoli politico-legislativi frenano i processi riformatori in una logica auto-referenziale. Le riforme sembrano in troppe occasioni legate alle fitte trame dei Palazzi e comunque frutto di defatiganti compromessi tra partiti o addirittura tra correnti di esse senza dar luogo a soluzioni radicali e perentorie nella loro portata innovativa.

Non si può stare alla finestra, è arrivato il momento in cui bisogna provare a cambiare le cose, a rischiare davvero. È scoccata "l'ora x" non solo per la politica, ma per tutti gli ambiti delle nostre classi dirigenti. Non c'è più spazio per la falsa retorica, siamo chiamati alla consapevolezza di chi non può mancare l'appuntamento con la storia, animati dalla convinzione che non è più possibile ritrarsi da un impegno concreto. Merito, propensione al sacrificio, responsabilità, apprendimento tramite l'esperienza, capacità relazionale, realismo, tensione verso la conoscenza, attitudine all'innovazione sono le qualità che occorrono per guardare con ottimismo al futuro e che d'altra parte hanno mantenuto vivo, intercettando i primi segnali di ripresa, il tessuto economico in un'Italia investita nell'ultimo quinquennio dalla morsa di una drammatica crisi produttiva e competitiva.

Ma una volta sedimentata la coscienza della crisi crediamo sia venuto il tempo del fare. Per manager e imprenditori abituati ad essere misurati sulla produttività e sui risultati, deve aprirsi uno spazio pubblico di elaborazione e proposta di cui questo documento rappresenta al tempo stesso specchio e fattore. Ed è questo spazio pubblico che occorre plasmare sui punti di forza del tessuto vivo e produttivo, investendo diffusamente sulle competenze e valorizzando le intelligenze per percorrere la strada della ripresa.

Dentro la società e le realtà produttive già adesso tanti manager lavorano per fare informazione e cultura e ancor più per sviluppare azioni concrete insieme alle istituzioni locali e la *business community*. Consapevoli che la motivazione, il riconoscimento del merito e il benessere delle risorse umane sono e saranno sempre più correlate alla produttività delle imprese. Imprenditori visionari, dirigenti, quadri ed *executive professional*, possono e devono dare un grande contributo allo sviluppo di nuovi modelli organizzativi più orientati alla crescita personale e al recupero di produttività.

A maggior ragione, in un'economia come quella attuale, globale e in continuo cambiamento, dove occorre capacità innovativa, agilità e velocità di esecuzione, dimestichezza con le nuove tecnologie, condivisione

del valore delle reti alla ricerca continua di nuove marginalità con modestissimi costi (Rifkin), formazione continua per arricchire competenze, conoscenze e capacità di cambiare ruoli e responsabilità nei diversi progetti, soprattutto in modelli organizzativi sempre più destrutturati.

È del tutto evidente il valore della managerialità e l'opportunità per le imprese di ripensare alla centralità delle persone non come costo ma come valore e opportunità di crescita.

I manager sono da sempre una categoria che fa dell'innovazione una regola di vita. Per questo in questa fase di auspicato rilancio non potrà mancare un impegno sui grandi temi dello sviluppo economico e sociale che impattano sulla dimensione locale e nazionale. Il cambiamento di certo non ci spaventa. E per realizzarlo siamo disponibili a "donare" le nostre idee alle classi dirigenti politiche e di Governo a patto che questo produca un'osmosi fervida e conduttrice di benefici. Tra le criticità che il documento ha messo in rilievo, non come rivendicazione di retorica disfattista ma al contrario come perimetro da oltrepassare il prima possibile, vogliamo infatti citare in queste valutazioni conclusive **alcune proposte concrete che vedono i manager in prima linea nella costruzione di un'Italia più moderna.** Proposte su cui auspichiamo una effettiva condivisione del Governo e dei *policy maker* competenti.

EXPORT MANAGER E MANAGERIALITÀ DIFFUSA

Il decreto Sblocca Italia ha previsto, tra le altre norme, il lancio di un "Piano per la promozione straordinaria del *Made in Italy* e l'attrazione degli investimenti in Italia" per oltre 270 milioni di euro nel triennio 2015-2017, attraverso interventi mirati di diffusione e promozione delle produzioni italiane in campo industriale e agro-alimentare. Con la norma contenuta nell'art.30, "promozione straordinaria del *Made in Italy* e misure per l'attrazione degli investimenti" si è scelto di legare la promozione del *Made in Italy* a significativi incentivi all'innovazione per le imprese coinvolte, anche attraverso l'assunzione di figure professionali specializzate nei processi di internazionalizzazione. Questa misura si è tradotta in un piano di voucher fino a 10 mila euro destinati all'affiancamento delle Pmi da parte di un *temporary export manager* per la ricerca di opportunità sui mercati esteri. Collaboreremo concretamente per la realizzazione e il consolidamento di questa strategia con il Ministero dello Sviluppo Economico.

Crediamo infatti che i manager siano indispensabili per la competitività, la crescita e per favorire l'internazionalizzazione delle piccole e medie aziende italiane. Di questo dobbiamo convincerle. La promozione e l'investimento della managerialità dentro aziende e PMI per competere e muoversi in maniera dinamica in un mercato sempre più globale **possono rappresentare un fattore decisivo per agganciare la ripresa.**

Del resto una recente indagine svolta, svolta da Prometeia, finalizzata a capire gli effetti delle acquisizioni straniere di aziende nazionali in termini di spinta alla competitività e innovazione ha rilevato picchi di produttività di questi due fattori ogni qualvolta gestioni familiari si siano aperte alla conduzione di manager esterni.

Questa **acquisizione virtuosa di competenze fa parte ormai, come elemento essenziale e imprescindibile della *knowledge society*.** Riconoscere la ricchezza di tante importanti *best practices* e saper esercitare una "testa globale" che permetta di catturare tutti i segnali del cambiamento per tradurli in **strategie per la crescita**, rappresenta oggi il vero valore aggiunto del nostro sistema produttivo.

A febbraio 2015 le esportazioni dell'Italia verso i Paesi extra Ue hanno registrato un considerevole incremento – rispetto al 2014 – pari al 7,1%. Il nostro export nell'area si è attestato a quasi 14,9 miliardi. Di conseguenza il saldo commerciale italiano extra Ue ha evidenziato miglioramenti sostanziali. La nostra bilancia ha accumulato un surplus di 2,8 miliardi di euro, in progressivo ampliamento. A livello di destinazione geografica, nel periodo gennaio-febbraio 2015 le nostre esportazioni, su base tendenziale, hanno realizzato passi in avanti importanti in America settentrionale, grazie alla ottima performance negli Stati Uniti (+37,2%) e in Medio Oriente (+5,4%). Il vice ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda ha commentato che “i dati confermano la ripresa ed evidenziano il dinamismo dei prodotti del Made in Italy e la grande capacità delle nostre imprese di raggiungere quei mercati a noi distanti sia fisicamente che per tradizioni!”

IL TURISMO: LEVA STRATEGICA PER LA CRESCITA ECONOMICA DEL PAESE

Il management può e deve rappresentare uno strumento indispensabile per un reale aumento di capacità del nostro Paese sul piano della produttività e della competitività. Il *know-how* e l'approccio manageriale può essere fattore di sviluppo anche nel settore del turismo considerato certamente un pilastro per l'Italia e una leva strategica per la crescita: oggi rappresenta infatti il 10,5% del Pil e assicura il 13,8% dell'occupazione nazionale con i suoi 2 milioni di occupati. Il rapporto Istat 2015 ha messo in evidenza la scelta di investire nel patrimonio nazionale per creare opportunità di crescita e sviluppo straordinarie per tutto il Paese.

Per questo motivo si è deciso di puntare sull'**istituzione di un Centro di eccellenza del Turismo per coniugare interessi, pubblici, privati e sociali** che concorrono alla generazione di valore per ogni attore del sistema turistico e destinato a formare Destination Manager figure manageriali in grado di affiancare strutture ed attori tradizionali al fine di generare valore, “tangible and intangible”, sulle molteplici attività promosse.

Quello del **turismo**, infatti, è uno dei pochi settori che **attrae risorse dall'estero** e ha un **enorme potenziale di crescita**: ogni 3 punti di Pil può generare 500.000 posti di lavoro.

La rete sta progressivamente modificando, e per certi versi, estendendo il bacino d'impatto del settore turismo, anche se ad **oggi in Italia l'e-tourism copre solo il 18% del mercato** laddove in Europa arriva al 36%.

Occorre tuttavia promuovere più sistematicamente il *brand* Italia.

Occorre investire maggiormente in questo settore rendendo più sistematica e strutturata l'offerta turistica per renderla più efficiente.

Come?

L'idea di Manageritalia è quella di **lanciare un grande progetto per il rilancio turistico** del Paese che preveda da una parte l'adozione di una *policy* pubblica e dall'altra l'utilizzo di un management adeguatamente formato per migliorare l'offerta turistica delle destinazioni.

Innanzitutto, occorre avviare una politica nazionale che coordini e metta a sistema tutte le attività relative ai due settori cultura e turismo, che devono rappresentare, d'ora in avanti, un unico *asset* vincente per il futuro del Paese, senza disperdere quindi le enormi potenzialità in diversi e frammentati sistemi regionalisti e localistici.

Dal passato, dalla ricchezza culturale impareggiabile di cui gode l'Italia, occorre pianificare il futuro del settore.

L'Italia, oltre a monumenti e musei è anche ricca di valore culturale inteso come *connubio* tra paesaggio tradizione e creatività.

Occorre dare a tutto ciò un'impronta sistemica, un **sistema organico di programmazione e promozione**

dei territori, che preveda una sinergia tra intervento pubblico e supporto privato. In particolare consolidare le reti d'impresa, l'uso delle tecnologie low cost, l'adozione su larga scala delle buone pratiche. Si deve partire dalla consapevolezza che le ICT implicano oggi un imperativo di innovazione che opera come motore diffuso della competitività sia a livello nazionale, rispetto al posizionamento sui mercati globali, sia nei circuiti locali e nelle iniziative dei privati rispetto al loro potenziale di affermazione e successo *bottom up*.

Per questo motivo è auspicabile un approccio manageriale in grado di mobilitare ed investire in competenze nel patrimonio turistico e culturale del Paese, procedendo su tre precise direttive.

Una strategia di valorizzazione che rafforzi la naturale attrattività dei territori e introduca a più presto un sistema di certificazione delle destinazioni, uno standard di qualità unico. Successivamente, sul lato dell'offerta turistica, occorre diffondere la **cultura dell'accoglienza** e comunicare in maniera immediata, attraverso la rete, l'identità socio-culturale dei territori (*storytelling*).

In terzo luogo bisogna conoscere le esigenze delle diverse di categorie di turisti per offrire loro servizi distintivi e personalizzati.

L'insieme di queste attività rappresenta una "visione strategica" in grado di assicurare nuove prospettive di successo all'intero settore. In questo contesto il management può costituire una leva indispensabile **fare del sistema turismo un asset finalmente capace di generare valore diffuso** sia in termini economici che, come sua fisiologica ricaduta, di benessere sociale dei territori.

CENTRO DI ECCELLENZA DEL TURISMO (ITALYES). UN MOLTIPLICATORE DI SVILUPPO PER IL TESSUTO SOCIO-ECONOMICO DEL PAESE. Il Centro sarà un organo propulsivo per le destinazioni turistiche italiane e si appoggerà sulle reti Confcommercio e Manageritalia.

Il Centro opererà sia a livello nazionale sia a livello locale/territoriale. Darà consulenza su pratiche e metodologie relative al Destination Management e avvierà progetti concreti di D.M. Realizzerà la certificazione di uno standard di qualità delle destinazioni turistiche. Con una politica che si orienti finalmente sulla programmazione dell'offerta turistica, sulla valorizzazione dei territori e sulla cura del turista/cliente riteniamo che mettere a sistema l'impegno, la competenza, la capacità di innovazione dei manager possa rappresentare un modello di eccellenza in grado di generare benefici tangibili per gli operatori del settore e un impatto sull'intero tessuto socio-economico del Paese in termini di moltiplicatore di sviluppo diffuso.

BANDA LARGA E ULTRALARGA: COME FARE DELL'INNOVAZIONE TECNOLOGICA UN'OCCASIONE DI SVILUPPO PER PAESE

Negli ultimi mesi si è fortemente animato il dibattito sul tema della condivisione o meno, tra più operatori, di un'unica rete di telecomunicazioni. Argomento che fa parte del più vasto tema di sviluppo e diffusione di tecnologia digitale. Molti infatti guardano al processo di digitalizzazione come uno dei pochi vettori in grado di generare performance economiche e nuove opportunità di lavoro. Secondo una ricerca di "Accenture-Oxford Economy" infatti maggiore è il grado di densità digitale di un Paese, migliori sono le sue prestazioni motivo per cui l'aumento di 10 punti del "Digital density" e il relativo aumento di produttività, facendo un esempio concreto, potrebbero stimolare una crescita annua di 0,25 punti percentuali di Pil in un'economia avanzata come quella italiana.

Puntando su questo tipo di scenario dunque l'Italia è chiamata ad allinearsi tempestivamente ai suoi \ colmando il gap che ancora oggi la vede tra gli ultimi Paesi del ranking UE nello sviluppo dell'innovazione digitale. I provvedimenti del Governo, attraverso l'approvazione della Legge di Stabilità 2015 e la successiva pubblicazione del Piano per banda ultralarga del 4 marzo scorso, hanno avviato un programma di infrastrutturazione delle reti di TLC mettendo "sul piatto" circa 15 miliardi di euro, tra risorse pubbliche, in-

centivi, voucher e investimenti privati, ma è anche vero che questo programma potrà trovare effettiva attuazione solo se si troverà il giusto equilibrio tra quanto è stato sino ad oggi realizzato e ciò che sarà necessario mettere in atto per ridurre il divario tecnologico ancora presente in molte aree del nostro Paese e che nella penetrazione su larga scala ci vede ancora in ritardo rispetto all'Europa (23% il tasso di penetrazione di banda larga base contro il 30% della media UE; fonte *Commissione Europea, Agicom*).³³

Certamente il campanello d'allarme è suonato, ovviamente per Telecom Italia, nel momento in cui "autorevoli" referenti di Governo hanno lanciato l'ipotesi che da qui a pochi anni si dovesse "spegnere" la rete in rame, di proprietà appunto dell'ex monopolista, per fare spazio esclusivamente a reti in fibra ottica ad alta/altissima velocità abilitate all'erogazione dei relativi servizi.

Un intendimento, quello del dichiarato *switch-off* che, se non operato correttamente, tende a mettere all'angolo chi ha già investito in maniera consistente in infrastrutture tradizionali ed innovative e che da detti investimenti auspica di trarre un ritorno pur in presenza di margini sempre più ridotti. Non possiamo, infatti, non rilevare che i livelli dei prezzi dei servizi di TLC hanno subito contrazioni significative, negli ultimi quattro o cinque anni, in parte per effetto di una sana concorrenza tra operatori ed in parte a causa di una politica di offerta che ha privilegiato l'acquisizione di quote di mercato a discapito dei margini e della qualità.

Ma non vi è dubbio che il nostro Paese abbia, in ogni caso, la necessità di colmare un ritardo di dotazione di infrastrutture abilitanti, che si trascina da oltre dieci anni, da quando cioè la Società Infratel avviò, timidamente, il piano per affrontare il problema del "digital divide". Una dotazione, all'epoca, di circa 1 miliardo di euro diluito in un decennio di interventi marginali e comunque insufficienti per portare il nostro Paese ai livelli degli standard europei.

E così, anche dietro la spinta delle organizzazioni imprenditoriali e delle varie associazioni di categoria, il Governo Renzi è chiamato a guidare il tema della **digitalizzazione del Paese** come una delle **principali iniziative di modernizzazione** dello stato sociale e di **crescita in termini di ricchezza**. I manager hanno partecipato sin dall'inizio al tavolo tecnico promosso dal Governo mettendo al centro l'esigenza della **valorizzazione delle competenze** attraverso la predisposizione di un sistema di certificazione.

L'investimento sull'"Agenda Digitale" e la tempistica realizzativa richiederanno il coinvolgimento di un ampio mercato dell'offerta che ci auguriamo si possa risvegliare per rimettere in gioco tutta una serie di soggetti che hanno, per anni, subito una drastica contrazione dei livelli di investimento nei settori di riferimento. Infatti nell'ultimo decennio il sistema della produzione ha fatto segnare una progressiva sofferenza specialmente nel comparto industriale delle telecomunicazioni, con una contrazione del 3-5% del volume d'affari. Ma per il cambio di passo occorre un nuovo "modello di governance" altrimenti la corsa del Paese verso il digitale continuerà ad essere ad ostacoli. L'Agenzia per l'Italia digitale che doveva guidare il cambiamento in soli 3 anni ha fatto registrare molte criticità di gestione sino all'attuale stallo a seguito delle dimissioni di Alessandra Poggiani. Troppa frammentazione e poca "execution" dunque.

33 Il piano di investimenti nazionale del Governo 2014-2020 "Strategie per Banda ultralarga e Crescita digitale", che dovrebbe inoltre stimolare un moltiplicatore di investimenti privati, ammonta a 12 miliardi in 7 anni (4,4 da Fondi Europei regionali, 5 da Fondo UE sviluppo e coesione, 2,6 da Fondo Juncker, "Sblocca Italia" e altre misure della Legge di Stabilità 2015)

FEDERMANAGER, Federazione che rappresenta i manager industriali ha attivamente partecipato alla consultazione pubblica sulla Strategia dell'Agenda Digitale per la Banda Larga e per la Banda Ultralarga, accogliendo con entusiasmo le nuove iniziative poste in essere dal Governo in grado di scaturire importanti opportunità di sviluppo del comparto ICT, area nella quale una consistente componente di manager trova proprie qualificate competenze da mettere a disposizione.

Inoltre è evidente che, per raggiungere questi obiettivi, non si può solo aspettare la realizzazione dei programmi infrastrutturali, ma occorre nel frattempo e contemporaneamente, intensificare un piano di ottimizzazione delle tecnologie disponibili e delle metodologie in uso al fine di migliorare i servizi della PA nei confronti dei cittadini e delle imprese e aumentare il livello di informatizzazione soprattutto nei confronti delle PMI

Una proposta precisa che in questo contesto nasce dall'esperienza quotidiano sul campo di tanti manager è quella del potenziamento dello smart working.

Certamente il pieno sviluppo della banda ultralarga è uno dei presupposti per favorire questo tipo di sviluppo. È vero abbiamo bisogno di maggior infrastrutture, tuttavia anche quelle che abbiamo sono sufficienti per provare a operare un salto di qualità. I freni infatti sono più di natura metodologica che tecnologica.

Attualmente il telelavoro è infatti percepito essenzialmente in maniera conservativa come un aiuto ai dipendenti per far quadrare le incombenze familiari e personali con i tempi di lavoro e quindi nel migliore dei casi un modo per far impennare i gradi di produttività aziendale. Secondo il responso di una recente commissione da Federmanager all'Università di Tor Vergata tuttavia la posta in palio è molto più ambiziosa.

Del resto all'estero alcune grandi realtà come Epson, Alcatel-Lucent, Ibm, Virgin, che hanno già modificato la loro infrastruttura ufficio, trasformandola in un punto d'incontro e di confronto per il lavoratore. Ciò ha creato delle economie di scala notevolissime, migliorando la qualità della vita del dipendente e impattando positivamente sull'intero tessuto socio economico di riferimento.

Un sistema innovativo e diffuso di *smart working*, se fosse applicato a un milione e mezzo di persone, consentirebbe un risparmio di 4 miliardi l'anno. Un vero e proprio volano di crescita per il Paese. Un beneficio su larga scala in grado di abbattere una serie di costi: da quelli di gestione del patrimonio immobiliare o energetici a quelli di trasporto e sanitari per i lavoratori, che lavorando in connessione da casa o da qualsiasi altro luogo ridurrebbero inoltre livelli di stress con incrementi delle performance prossimi al 30%.

Esistono dunque **modelli di eccellenza da replicare**. Da parte loro i nostri *policy makers* dovrebbero solamente trasformare questa frontiera in una priorità programmatica. **Ridurre gli oneri fiscali, fissare alcune linee guida già nei progetti di riforma in corso (lavoro ma anche pubblica amministrazione) inserire questa modalità nella contrattazione collettiva** dandogli una regolamentazione organica, promuovere una più forte campagna d'informazione potrebbero essere i primi apprezzabili passi da muovere.

Tale processo di innovazione rappresenta nella visione proposta, qualora messo in atto con **un intervento programmatico pervasivo che innovi l'intero ciclo produttivo** ad iniziare dal vertice aziendale per finire alle base, un fattore di avanzamento sia tecnologico, quanto sociale e culturale. Fattore al quale i manager, come serbatoio di professionalità e attitudine all'innovazione, sono disposti a prestare sin da subito il loro impegno per accelerare la concreta realizzazione dei programmi governativi annunciati.

