



## ITALIA FUTURA

*Idee e proposte per la rinascita  
economica e sociale*



Associazione Nazionale  
Per l'Industria e il Terziario



[www.anpit.it](http://www.anpit.it)

tel 0645675950

[articolo46@anpit.it](mailto:articolo46@anpit.it) [segreteria@anpit.it](mailto:segreteria@anpit.it)



## Sommario

<i>Introduzione</i> .....	2
<b>1. Commento della politica economica nazionale 2020-2021. Dalle misure emergenziali alla legge di bilancio. Tre proposte per la ripartenza: bonus consumi ‘scaricatutto’, super Naspi e capitalismo popolare. ....</b>	<b>4</b>
<b>2. Recovery Plan: il debito buono per lo sviluppo sostenibile. Analisi comparata tra le proposte di Anpit e le misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.....</b>	<b>12</b>
<b>3. Italia 2030: le grandi riforme dopo gli investimenti. ....</b>	<b>22</b>
<i>Conclusioni</i> .....	35

## Introduzione

Il presente documento si sviluppa quale sistematizzazione organica delle numerose attività di studio, analisi, ricerca e presentazione di proposte agli operatori istituzionali, svolte da Anpiti negli ultimi anni, coadiuvata di recente dal Centro Studi Articolo 46 - Impresa e Partecipazione, aggiornate e rielaborate alla luce delle mutate condizioni derivanti dalla pandemia da Covid-19. Trattandosi, come diffusamente osservato, di un “virus acceleratore”, ossia di un evento che ha esasperato e velocizzato processi geopolitici, economici, sociali già in atto, il quadro generale delle nostre riflessioni e considerazioni, svolte prima dell’avvento della pandemia, resta attuale seppur non si teneva evidentemente conto delle risorse straordinarie messe a disposizione dall’Unione europea nel quadro del programma NGEU. Il documento si compone di una prima parte di analisi della politica economica nazionale, risultante dalla legge di bilancio 2021 e dalle altre misure messe in campo nel corso dell’ultimo anno per fronteggiare le conseguenze economico-sociali derivanti dall’emergenza sanitaria. La seconda parte si sofferma poi sul commento corredato di ulteriori indicazioni a scopo migliorativo delle direttrici di intervento previste dal PNRR (c.d. *Recovery plan*), presentato al Parlamento dal governo Conte II, la cui sostanza dovrebbe restare pressoché inalterata ai sensi di quanto dichiarato dal nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi nell’intervento sulle linee programmatiche del nuovo governo al Senato della Repubblica del 17 febbraio 2021. In ultimo il documento propone una visione strategica di lungo periodo, introducendo quelle grandi riforme di sistema che il nostro Paese aspetta da molti anni e che dovranno rappresentare l’architrave della ricostruzione al fine di portare a compimento la stagione della lunga transizione iniziata alla fine degli anni ’80. Fisco e welfare sono le due direttrici di riforma prioritarie per il cambio di paradigma nella costruzione di un nuovo modello di sviluppo economico e sociale, che passi attraverso il rilancio della domanda interna e la valorizzazione del ruolo dei corpi intermedi quale base dell’organizzazione sociale e delle sue reti di protezione. Le due riforme di sistema non possono però prescindere dalla “grande riforma”, ossia la riforma dello Stato, del suo apparato istituzionale e del rapporto tra gli organi costituzionali in funzione dell’indirizzo politico. Il ricorso sempre più frequente negli ultimi decenni ai c.d. “governi del Presidente”, nati su iniziativa del Capo dello Stato, è un indicatore di malfunzionamento del sistema rappresentativo, causato dalla fine della partitocrazia e dal mancato

passaggio a una democrazia maggioritaria. Questa anomalia che allontana il caso italiano dalle altre grandi democrazie occidentali può essere superata, dal nostro punto di vista, solo con la convocazione di una nuova Assemblea Costituente che possa dedicarsi esclusivamente al mutamento della forma di governo e dei meccanismi di selezione della rappresentanza parlamentare. Parlare di riforme strutturali, come la riforma fiscale, la riforma del welfare, la riforma dell'amministrazione pubblica, senza porsi il problema di istituzioni democratiche politicamente deboli in quanto scarsamente rappresentative rischia infatti di rivelarsi una terapia che non guarisce il malato ma si limita ad alleviare il suo dolore. La condivisione di una prospettiva di maggiore integrazione anche politica e democratica dell'Unione europea, rimarcata sempre dal Presidente Draghi nelle sue dichiarazioni programmatiche, ci offre poi l'occasione di integrare il presente documento con un richiamo al "Manifesto per una nuova Europa", presentato da Anpit nel maggio 2019 e le cui considerazioni e proposte risultano essere ancor più attuali alla luce dei cambiamenti occorsi a livello europeo in seguito all'emergenza sanitaria.

*ITALIA FUTURA* è dunque una messa a sistema, una raccolta di riflessioni, idee, proposte ispirate a un nuovo modello di rappresentanza datoriale che Anpit ha cercato di affermare nel corso degli anni: una visione sistemica della datorialità in cui il capitale e il lavoro superano lo storico conflitto secolare del Novecento ed entrano in un'altra dimensione volta alla più ampia valorizzazione del bene comune dentro la quale la tutela degli interessi particolari, nella specie quelli imprenditoriali, non può essere slegata dal perseguimento degli interessi generali e dalla ricerca del benessere collettivo. Siamo infatti persuasi, e cerchiamo di dimostrarlo nel concreto operare d'ogni giorno, che la realtà delle piccole e medie imprese non si spieghi tanto attingendo alle classiche categorie dell'economia aziendale quanto piuttosto a quelle proprie dell'antropologia culturale, innervata dalla forza propulsiva del dono e della reciprocità, dunque della collaborazione tra le parti come migliore strumento per competere, ossia *cum-petere* "camminare insieme".

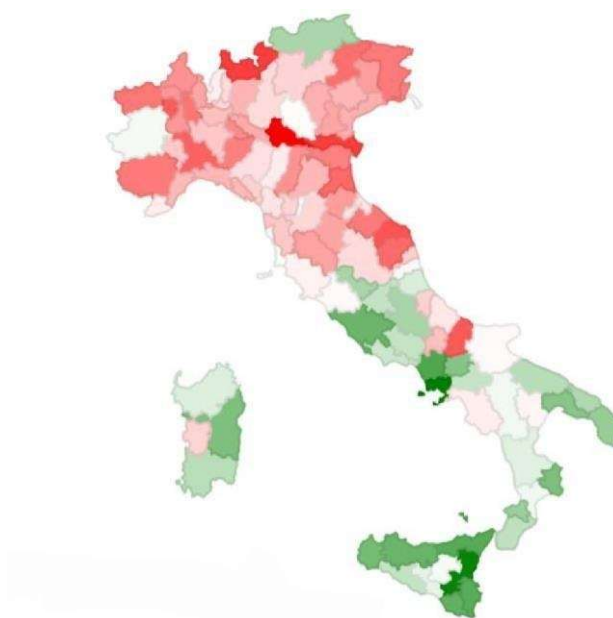
## **1. Commento della politica economica nazionale 2020-2021. Dalle misure emergenziali alla legge di bilancio. Tre proposte per la ripartenza: bonus consumi ‘scaricatutto’, super Naspi e capitalismo popolare**

La legge di bilancio 2021 presenta caratteristiche del tutto peculiari e deve inevitabilmente tenere conto di quanto accaduto nel corso dell’anno passato, in cui si sono susseguiti una serie di interventi volti a fronteggiare l’emergenza pandemica e le sue conseguenze economico-sociali, finanziati in deficit per un totale di circa 100 miliardi euro in termini di impatto sull’indebitamento netto della PA (6% circa del Pil). La crisi sanitaria inaspettata e imprevedibile ha indotto il decisore politico a intervenire con un combinato disposto di misure volte a difendere i livelli occupazionali, sostenere i redditi delle famiglie in maggiore difficoltà e indennizzare le imprese per i danni provocati da chiusure e restrizioni di vario genere. Ragionando secondo un’ottica di breve periodo, qualora l’emergenza sanitaria si fosse esaurita nel giro di pochi mesi, tale schema d’azione fondato sul doppio binario dell’assistenza e dei ristori, a dispetto dei ritardi nei pagamenti, sarebbe stato probabilmente sufficiente per mettere l’economia al riparo e ripartire in tempi ragionevoli. Il prolungamento dello stato d’emergenza e il generale quadro di incertezza delle aspettative, nell’attesa della diffusione della cura vaccinale, determinano tuttavia un mutamento delle condizioni con cui il legislatore deve necessariamente rapportarsi. Non è nostra intenzione scadere nella polemica politica, strumentale quanto sterile in tale frangente, ma è doveroso riconoscere che nel periodo estivo di tregua tra la prima e la seconda ondata del virus siano state condotte delle valutazioni obiettivamente errate circa le previsioni sullo sviluppo dell’epidemia e l’individuazione degli interventi prioritari al fine di consentire la convivenza con il Covid-19, in condizioni di massima sicurezza, protezione e libertà. Ci si riferisce evidentemente ai mancati o comunque insufficienti potenziamenti da un lato della medicina territoriale, dei posti letto in ospedale e del personale sanitario, dall’altro della rete di trasporto pubblico locale. Il carente adeguamento di sanità e trasporti pubblici alle esigenze determinate dalla pandemia ha reso necessari a partire dal mese di ottobre 2020 nuove restrizioni e chiusure analoghe a quelle adottate in primavera, seppur temperate e differenziate per territori. La legge di bilancio 2021 si concentra soprattutto sulla conferma e sul rifinanziamento delle principali misure adottate nel corso del 2020 per fronteggiare le conseguenze economiche e sociali

dell'emergenza sanitaria, quali il blocco dei licenziamenti, la proroga dei trattamenti di integrazione salariale, le garanzie pubbliche per l'accesso al credito (Decreto liquidità) e il rifinanziamento di molte delle altre c.d. politiche invariate non coperte dalla legislazione vigente. Questa tipologia di interventi, certamente utile e necessaria nel breve periodo, rischia però di risultare inadeguata se prorogata senza soluzione di continuità per l'intero periodo dello stato di emergenza, la cui durata risulta ancora impossibile da determinare con precisione. A distanza di quasi un anno dall'inizio di questo periodo e dopo che molte attività hanno investito per allinearsi alle misure di profilassi imposte dalla normativa anti-Covid, oggi l'esigenza prevalente non è più, o almeno non è solamente quella del mantenimento dei livelli occupazionali e dei ristori al sistema produttivo bensì risulta necessario evitare che la frenata dell'economia sia irreversibile e che porti al fallimento di un elevato numero di aziende con conseguenze drammatiche sotto il piano occupazionale. Le misure emergenziali hanno indotto una rapida assunzione di comportamenti prudenziali di risparmio e non-consumo e conseguente crollo degli acquisti di beni non primari da parte dei cittadini. Già prima della pandemia, il nostro sistema economico e in generale quello di tutti i paesi dell'Eurozona era trainato dalle esportazioni, in crescita negli ultimi anni, mentre la domanda interna languiva ormai dalla crisi finanziaria di dodici anni fa. Non saranno dunque sufficienti i ristori equitativi volti a risarcire le attività produttive per il calo del fatturato dovuto ai blocchi emergenziali ma per garantire la sopravvivenza delle imprese fortemente compromesse, urge un deciso e risoluto intervento pubblico sul lato della domanda per sostenere i redditi e incentivare i consumi. Prima di entrare nel dettaglio del commento delle misure previste dalla legge di bilancio e presentare le nostre proposte, ci preme fare una considerazione fondamentale volta a rimarcare l'intrinseca forza del nostro apparato produttivo composto in gran prevalenza da piccole e medie imprese le quali, a dispetto di una narrazione dominante che individua nella insufficiente dimensione delle nostre imprese uno dei nodi dell'economia italiana, hanno confermato anche nel contesto drammatico degli ultimi mesi una capacità di resistenza straordinaria, come emerge dai dati della ricerca condotta in collaborazione dall'Osservatorio Economico Aforisma e dal Centro Studi Articolo 46 - Impresa e Partecipazione. A fronte di una perdita di 275.413 addetti nella variazione tendenziale relativa al periodo dal 30 settembre 2019 al 30 settembre 2020, si registrano più iscrizioni che cancellazioni al Registro Imprese e il saldo della nati-mortalità delle attività economiche resta positivo in Italia, grazie soprattutto all'andamento nel centro-sud. Nel periodo da marzo a ottobre 2020 si contano 178.369 nuove iscrizioni a fronte di 147.914 cancellazioni. Pur in una fase difficile e incerta, come mai accaduto dal dopoguerra ad oggi, lo spirito imprenditoriale degli italiani non cede dinanzi alle avversità e compito

delle istituzioni deve essere quello di salvaguardare tale vitalità del nostro tessuto economico e sociale con la sua innata propensione a intraprendere.

**Grafico.** *Il numero delle aziende sta progressivamente diminuendo nelle province colorate di rosso, mentre sta aumentando in quelle colorate di verde.*



Nell'analisi della politica di bilancio, intendiamo soffermarci sui due profili che più interessano un'associazione datoriale ossia le politiche per l'occupazione e gli interventi a sostegno della domanda di beni e servizi.

Sotto il primo versante, la legge di bilancio 2021 segue la medesima impostazione delle precedenti manovre finanziarie concentrando gran parte delle risorse sugli interventi di decontribuzione, finanziati per 4,5 mld con le risorse del programma React-Eu, dunque erogati nel quadro del Recovery Plan. Gli incentivi saranno ancora più estesi che in passato e precipuamente rivolti a specifiche categorie quali i giovani, le donne e i lavoratori del sud Italia. Si tratta di misure che puntano a

contrastare la disoccupazione giovanile, femminile e nelle aree svantaggiate nel breve e medio periodo; per le regioni meridionali si prevede inoltre non solo l'estensione a quattro anni (anziché tre) del periodo di esonero contributivo totale in caso di assunzione di giovani under 36 ma anche uno sgravio contributivo progressivo fino al 2029 per i rapporti di lavoro dipendente nel settore privato. Resta tuttavia ferma la condizione dell'assenza di pregressi rapporti di lavoro a tempo indeterminato per poter accedere all'esonero contributivo. Il legislatore dovrebbe completare il quadro delle misure volte a sostenere l'occupazione delle fasce sociali più deboli, specialmente i giovani, eliminando questo requisito normativo che rappresenta un significativo ostacolo per molti datori di lavoro intenzionati ad assumere beneficiando degli sgravi contributivi. Benché gli interventi di decontribuzione producano un oggettivo vantaggio per le imprese, quale misura di sostegno economico, ancor più quando tali agevolazioni sono introdotte per un periodo di tempo prolungato, riteniamo sia necessario affrontare un dibattito per superare la logica delle mere decontribuzioni e favorire un abbattimento strutturale del costo del lavoro per mezzo di una riforma organica del sistema fiscale e previdenziale.

Sotto il secondo aspetto, inerente le politiche a sostegno della domanda interna, la manovra di bilancio si limita a prorogare nel tempo le misure adottate nel 2020 (bonus mobilità e bonus turismo) e a rafforzare ed estendere il sistema della lotteria dei corrispettivi e del cashback. Tali provvedimenti presentano un difetto endemico nella sovrapposizione, e quindi confusione, degli obiettivi politici: si mascherano interventi di tutela dell'ambiente (bonus mobilità sostenibile), di redistribuzione e sostegno ai redditi inferiori (bonus vacanze) e di lotta all'evasione fiscale (lotteria dei corrispettivi e cashback) come interventi di rilancio dei consumi. Seguendo questo schema, il legislatore sembra muoversi sulla base di un pregiudizio di carattere ideologico secondo cui le misure di sostegno ai consumi sarebbero tollerabili solo se accompagnate da altri obiettivi, il cui rilievo politico nessuno vuol mettere in discussione ma che necessiterebbero di strumenti autonomi. L'impiego del medesimo strumento per il raggiungimento di obiettivi diversi rende l'azione inefficace. Il bonus mobilità viene dunque utilizzato per l'acquisto di monopattini e biciclette per il tempo libero, mentre la rete dei trasporti pubblici locali nelle grandi metropoli è sovraffollata; il bonus vacanze può essere richiesto solo dai nuclei familiari con reddito ISEE fino ai 40.000 euro e si confonde così una misura di supporto al settore turistico e alberghiero con una misura di tipo redistributivo per consentire alle famiglie a basso reddito di andare in vacanza; la lotteria dei corrispettivi e il programma cashback presuppongono il ricorso a modalità di pagamento elettronico e digitale, tuttavia disincentivare l'uso del contante dopo mesi di blocco delle attività commerciali non facilita certamente i consumi,



specialmente per quella fascia di popolazione meno avveza all'utilizzo di strumenti di pagamento cashless. Riteniamo dunque che questi bonus e incentivi siano largamente inadeguati per l'obiettivo di sostenere i consumi e produrre un rimbalzo del Pil crollato di circa dieci punti percentuali nel 2020.

Elenchiamo ora di seguito le proposte di Anpiti, già presentate nel Documento Congressuale (ottobre 2020), finalizzate a un deciso e coraggioso rilancio dei consumi, alla razionalizzazione e semplificazione del sistema dei trattamenti di integrazione salariale e al sostegno alla liquidità e allo sviluppo delle piccole e medie imprese mediante garanzie pubbliche sul capitale di rischio.

### 1. *Bonus consumi 'scaricatutto'*

Le misure a sostegno dei consumi previste dalla legge di bilancio si riveleranno insufficienti al fine di stimolare il rimbalzo del Pil per mezzo di un rilancio della domanda interna. I risultati del periodo sperimentale del cd. *extra cashback* di Natale (dal 8 al 31 dicembre 2020) indicano il fallimento complessivo del programma: su quasi sei milioni di utenti iscritti al programma, poco più di tre milioni hanno superato le dieci transazioni e dunque avranno diritto al rimborso; su sessantatre milioni di transazioni elettroniche registrate, il 50% sono state di importo inferiore a 25 euro; solo il 3% dei partecipanti otterrà il rimborso pieno di 150 euro mentre oltre l'80% riavrà indietro meno di 99 euro. Tale misura si rivela dunque inadeguata sia per rilanciare i consumi sia per contrastare l'evasione fiscale, considerato l'alto numero di transazioni di importo limitato. La stessa Bce in una lettera del 14 dicembre 2020 indirizzata al Ministro dell'Economia sollevava più di un dubbio circa l'efficacia di questo programma anche sotto il profilo della lotta all'evasione fiscale, dal momento che un sistema così congegnato "favorirebbe gli aderenti che effettuano un alto numero di transazioni per importi limitati (ossia importi che altrimenti potrebbero essere pagati in moneta)". Proponiamo pertanto di superare tutti i bonus inutili e dispendiosi sopra elencati, confermati o introdotti dalla nuova legge di bilancio, e sostituirli con il bonus consumi 'scaricatutto': una finestra temporale di quattro mesi, per l'intero periodo estivo (giugno-settembre 2021), in cui tutte le spese documentate di consumo al dettaglio per l'acquisto di beni e servizi (ad esclusione delle sole spese per beni di prima necessità e servizi primari per la persona), fino a un tetto massimo di 5.000 euro, potranno essere detratte nei cinque anni successivi. La scelta di escludere i beni e i servizi primari dal bonus è

connessa propria alla natura dell'intervento che ha come suo unico obiettivo il sostegno ai consumi, non volendo confondersi con interventi di natura redistributiva o di sostegno ai redditi. Pur considerando di regola svantaggioso un intervento distorsivo del rapporto tra consumo e risparmio, in questa fase pensiamo sia esigenza prioritaria per la tenuta e la salvaguardia del nostro sistema economico un'azione decisa e onnicomprensiva di rilancio della domanda interna per mezzo dei consumi. Avevamo originariamente proposto di adottare questa misura nel primo quadrimestre dell'anno, in cui si assiste storicamente a un rallentamento dei consumi dopo il picco natalizio. Considerando tuttavia il prolungarsi delle chiusure e delle restrizioni in questi mesi invernali, si potrebbe approfittare delle presumibili condizioni sanitarie più favorevoli del periodo estivo – oltre a una campagna vaccinale in stato avanzato - per aprire questa finestra temporale di stimolo ai consumi. Tale intervento rappresenterebbe una vera “potenza di fuoco” al fine di scongiurare che la frenata del sistema produttivo abbia carattere irreversibile e sostenere la ripresa economica del 2021, trainata dalla domanda interna di beni e servizi. Calcolando una media di spesa di 1.000 € per le 25 milioni e 700mila famiglie italiane, si prevede un costo complessivo del provvedimento di 25 miliardi e 700 milioni da ripartire in cinque anni (2022-2026) per un importo di 5 miliardi e 140 milioni annui.

## 2. *Super Naspi*

La legge di bilancio proroga per un massimo di ulteriori dodici settimane, fino al 31 marzo 2021 (30 giugno 2021 per la CIG in deroga), i trattamenti di cassa integrazione previsti in conseguenza dell'emergenza sanitaria. Già prima dello scoppio della pandemia, era in corso un ampio dibattito pubblico che criticava la frammentazione degli strumenti di risposta alla disoccupazione e proponeva l'introduzione di un ammortizzatore sociale unico e universale. Se consideriamo che la funzione degli ammortizzatori sociali nel nostro sistema è quella di creare una sorta di paracadute per consentire alle imprese in crisi di ripartire e riorganizzare la propria attività, una volta superato il momento di difficoltà, e che dunque si tratta di una funzione tipica delle crisi aziendali determinate da temporanee condizioni di mercato, non possiamo trascurare il fatto che la crisi economica conseguente all'emergenza sanitaria non è una crisi aziendale asimmetrica bensì una crisi sistemica, simmetrica e duratura. Mentre nel primo caso il ricorso agli ammortizzatori sociali è strumentale al recupero degli

elementi di produttività, efficienza e redditività dell'impresa entrata in crisi, nel frangente attuale dobbiamo invece guardare a una prospettiva di medio-lungo periodo in relazione al nuovo scenario economico e sociale prodotto dalla pandemia Covid-19. La crisi e il blocco delle attività produttive dura da troppi mesi per pensare che la cassa integrazione sia lo strumento adeguato mentre si naviga in acque incerte, con la tempesta sempre dietro l'angolo. Se è realistico ritenere che gli effetti della pandemia si protrarranno fino al 2021 inoltrato, la proroga senza soluzione di continuità della cassa integrazione e del blocco dei licenziamenti rischia di rivelarsi una bomba a orologeria pronta a esplodere non appena si tornerà nelle condizioni ordinarie. Serve dunque ricorrere a uno strumento diverso dalla cassa integrazione, più idoneo ad affrontare una crisi di sistema, come potrebbe ad esempio essere l'indennità di disoccupazione. Ha poco senso costringere le aziende a mantenere il peso di una forza lavoro insostenibile, salvo poi dover fare i conti con un'ecatombe di licenziamenti non appena sarà eliminato il tappo del blocco, ma è preferibile metterle nelle condizioni di riorganizzare e riprogrammare il loro futuro associando l'obbligo di legge di dare precedenza ai propri ex dipendenti in caso di riassunzione con meccanismi di incentivazione per la riassunzione degli ex lavoratori licenziati. Da un lato riteniamo pertanto che sia necessario razionalizzare e semplificare l'attuale sistema degli ammortizzatori sociali nella direzione di un unico strumento universale per la gestione delle crisi in costanza di rapporto di lavoro, con una necessaria rivalutazione al rialzo dei massimali previsti sulle indennità riconosciute, che attualmente risultano troppo penalizzanti per un dignitoso sostentamento familiare. Dall'altro lato consideriamo sia poi doveroso rafforzare l'indennità di disoccupazione (attuale Naspi) quale strumento di garanzia sociale. La nostra proposta è dunque quella di una *Super-Naspi*, più forte e adeguata per la tutela di chi ha perso il lavoro ma che al contempo permetta alle imprese di ripensare il loro futuro, riprendere a crescere e quindi a riassumere gli ex lavoratori che nel frattempo sono stati salvaguardati da un programma pubblico, generale e strutturale, di protezione sociale. Fintanto che perdura l'emergenza sanitaria, si dovrebbero sospendere sia l'applicazione della riduzione mensile del 3% dell'importo a partire dal quarto mese sia la corresponsione del ticket Naspi a carico del datore di lavoro, trattandosi di interruzioni del rapporto di lavoro determinate da una causa di forza maggiore. La semplificazione del sistema degli ammortizzatori sociali e l'introduzione della *Super-Naspi* in via sperimentale durante lo stato d'emergenza ci consentirà di fare una corretta valutazione sugli strumenti messi in campo e di comprendere se un sistema universale e semplificato possa funzionare meglio di un sistema così frammentato e disarticolato, anche e soprattutto in rapporto alla velocità dei pagamenti da parte dell'Inps. I tempi potrebbero essere maturi per passare a un sistema universale nei campi

dell'assistenza sociale, dei trattamenti di integrazione salariale e dell'assicurazione sociale per chi perde il posto di lavoro: un unico strumento assistenziale di lotta alla povertà che accorpi Rdc, Rei, Rem ecc., un ammortizzatore sociale universale in costanza di rapporto di lavoro e la *Super-Naspi* quale programma pubblico generalizzato di assicurazione sociale in caso di licenziamento. Potremo così finalmente entrare dentro un nuovo modello che veda come primario il binomio reddito-lavoro, valorizzando l'elemento della reciprocità e del mutuo vantaggio, rispetto al binomio reddito-cittadinanza che degrada il lavoro a una delle possibili fonti di reddito e lo svincola dalla creazione di ricchezza.

### 3. *Capitalismo popolare*

Le semplificazioni previste dal Decreto Liquidità per l'accesso al credito con garanzia pubblica si sono rivelate uno strumento fragile e scarsamente utilizzato, anche a causa del quadro di responsabilità giuridiche che permangono in capo all'istituto di credito. La presente manovra di bilancio proroga sino al 30 giugno 2021 gli strumenti introdotti con il Decreto Liquidità, come la cd. 'Garanzia Italia SACE' e l'intervento straordinario in garanzia del Fondo di garanzia PMI per sostenere la liquidità delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica Covid-19. Recenti dati Eurostat registrano come nel corso del 2020, per effetto della pandemia e del clima di incertezza, sia raddoppiata in Europa il tasso di risparmio delle famiglie (dal 12,5% al 24,6%), in Italia siamo passati dal 7,9% di gennaio 2020 al 18,6% di luglio 2020: un vero e proprio shock nel rapporto tra consumo e risparmio. Da un lato la politica dovrebbe intervenire per cercare di riequilibrare il rapporto incentivando i consumi come spiegato poc'anzi, dall'altro si potrebbe cogliere l'opportunità di un aumento tanto elevato del tasso di risparmio per favorire la partecipazione azionaria diffusa dei piccoli e medi risparmiatori, allo scopo di ingenerare una trasformazione del nostro capitalismo in un senso più popolare. Auspichiamo pertanto che il legislatore possa recepire la proposta avanzata dal Presidente della Consob Paolo Savona in occasione del Discorso annuale ai mercati finanziari del giugno 2020 di indirizzare il risparmio popolare al sostegno dell'attività reale, rafforzando così il capitale di rischio delle Pmi. La proposta è quella di prestare la garanzia statale non sul capitale di credito delle imprese, cioè sul loro indebitamento, bensì sul capitale di rischio al fine di consentire ai risparmiatori di godere di garanzie idonee ad azzerare, entro certi limiti, il rischio delle loro scelte di investimento, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 47 della Costituzione. Seguendo tale

direzione lo Stato spenderebbe meno di quanto non faccia prestando la propria garanzia sull'indebitamento delle imprese e i risparmiatori sarebbero responsabilizzati nel fare investimenti corretti e limitare l'azzardo morale. Secondo questa direttrice di intervento, volta a indirizzare i risparmi verso il capitale di rischio, si potrebbe ulteriormente ipotizzare la detassazione degli utili reinvestiti, sia quelli distribuiti sia quelli non distribuiti: da un lato proponiamo di introdurre un credito d'imposta volto ad azzerare la tassazione al 26 per cento dei dividendi percepiti dalle persone fisiche e reinvestiti in capitale di rischio, dall'altro lato proponiamo l'azzeramento dell'Ires sugli utili non distribuiti tra i soci ma reinvestiti dalle società. L'obiettivo di un deciso rilancio della domanda aggregata potrebbe dunque essere trainato nel breve periodo da una ripresa dei consumi - grazie a misure come il bonus consumi 'scaricatutto' - e nel medio-lungo periodo dalla incentivazione degli investimenti dei piccoli risparmiatori nel capitale di rischio. Un'azione politica diretta a sostenere l'accesso del risparmio popolare alla partecipazione azionaria nei complessi produttivi, a partire da quelli di piccole e medie dimensioni, porterebbe benefici non solo alle casse dello Stato e alla solidità finanziaria delle imprese ma rafforzerebbe altresì la posizione economica del ceto medio impoverito a causa della finanziarizzazione dell'economia e del progressivo passaggio di una quota della ricchezza dal lavoro al capitale nel reddito nazionale dei paesi occidentali

## **2. Recovery Plan: il debito buono per lo sviluppo sostenibile. Analisi comparata tra le nostre proposte e le misure previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Chiusa la sessione di bilancio, il grande dibattito verte ora attorno all'impiego delle risorse del Recovery Fund (Next Generation EU), il pacchetto di strumenti e risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea per una dotazione complessiva di 750 miliardi tra 2021 e 2026 - 209 dei quali destinati all'Italia tra sovvenzioni e prestiti del programma RRF, cui devono essere aggiunte le risorse di circa 13 mld di React-Eu e 1,2 mld del Just Transition Fund. In data 13 gennaio 2021 il Consiglio dei Ministri ha approvato la nuova bozza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Next Generation Italia" (o Recovery Plan) che indica le principali linee strategiche, gli interventi prioritari e le missioni, verso cui indirizzare le risorse del Recovery Fund. Tale documento costituisce la base della discussione che coinvolgerà il Parlamento, gli enti territoriali e le parti sociali ai fini dell'adozione definitiva del Piano. Nei prossimi mesi proseguirà il confronto con la

Commissione europea al fine di pervenire al programma definitivo entro e non oltre aprile 2021. L'Italia deve dunque individuare le direttrici prioritarie della propria strategia di crescita e scegliere a quali progetti destinare le risorse a disposizione, nel rispetto delle linee generali definite dalla Commissione europea che prevedono uno stanziamento di almeno il 37% delle risorse RRF per interventi di transizione ecologica e di almeno il 20% per interventi di digitalizzazione e innovazione. Il Piano nazionale elaborato dal Governo recepisce le tre priorità strategiche definite a livello europeo, ossia digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale. Nel complesso, il 40% delle risorse è collegato alla transizione ecologica e il 31% alla transizione digitale, prevalentemente sotto forma di investimenti pubblici in aree ad alto impatto innovativo come l'alta velocità, la banda larga e il 5G e in aree ad alto impatto ambientale come il trasporto pubblico locale, il ciclo dei rifiuti e l'efficientamento energetico degli edifici. La scelta di destinare la gran parte delle risorse – il 70% secondo la nuova versione del Piano – agli investimenti pubblici al fine di ingenerare un effetto leva sugli investimenti privati e sulla crescita occupazionale appare condivisibile, a maggior ragione se consideriamo che i due terzi delle risorse sono prestiti che l'Italia si troverà a dover restituire a partire dal 2028. Auspichiamo che tale processo sia agevolato dalla decisione delle istituzioni europee di rinnovare in perpetuo con il cd. *rollover* i titoli del debito emessi da tutti i paesi dell'Eurozona e acquistati dalla Bce per far fronte alla pandemia, cancellando di fatto gli oltre 100 miliardi di deficit accumulati dall'Italia che hanno fatto schizzare il nostro rapporto debito/Pil al 160%. In ogni caso è indispensabile sfruttare l'opportunità del Recovery Plan per fare investimenti in quanto i benefici di questo tipo di spesa pubblica, a differenza di quella in sussidi e incentivi, saranno goduti anche dalle generazioni future che dovranno restituire il prestito. Il Piano distribuisce le risorse tra sei missioni, destinando 143 miliardi a nuovi progetti e 66 miliardi a progetti in essere, al fine di anticipare già al primo anno di attuazione del medesimo gli effetti positivi in termini di crescita e occupazione.

FIGURA 1.1: DISTRIBUZIONE RISORSE PER MISSIONE PER PROGETTI IN ESSERE E NUOVI PROGETTI



Ciascuna missione è valutata sulla base di tre priorità trasversali all'obiettivo strategico dell'inclusione sociale, ossia la riduzione delle disuguaglianze di genere, generazionali e territoriali: donne, giovani e Mezzogiorno. Complessivamente circa la metà delle risorse totali è collegata a queste priorità trasversali e particolare attenzione è rivolta agli investimenti in infrastrutture per il Sud, cui è destinato anche il 67% dei 13 miliardi del programma React-Eu. Passando all'analisi delle specifiche missioni, a loro volta suddivise in componenti e linee di intervento, ricordiamo le cinque proposte presentate nel Documento Congressuale (ottobre 2020) alla luce delle quali valutare i punti di forza e i punti di debolezza del piano:

1. **Questione Capitale:** non è ammissibile che la capitale d'Italia versi nelle attuali condizioni, avendo ormai raggiunto un livello di trascuratezza e degrado indegno per una grande capitale europea nonché centro della cristianità. Né la sua veste di comune a statuto speciale (legge su Roma Capitale) né quella di città metropolitana sono in grado di far fronte alle esigenze della seconda città europea per estensione e quarta per abitanti. Serve perciò un nuovo statuto istituzionale per la capitale d'Italia che deve essere trasformata in una regione con poteri speciali, seguendo il modello di altre grandi capitali europee. Nel frattempo il governo nazionale deve farsi carico di un piano strategico di interventi per riammodernare Roma, renderla vivibile e presentabile agli occhi del mondo. Per farlo si potrebbe seguire il modello Genova e nominare un commissario speciale con poteri *ad hoc* per la realizzazione

entro un tempo ragionevole di lavori pubblici ordinari e straordinari, quali manutenzione e rifacimento delle strade e dei marciapiedi, impianto di illuminazione, riqualificazione urbana delle aree verdi, piano di investimenti per la ristrutturazione e l'ampliamento della linea metropolitana. Roma è una delle prime cinque città più visitate d'Europa ed è il biglietto da visita dell'Italia, deve tornare a splendere e a rappresentare un vanto per tutti gli italiani.

Leggendo le centosettantadue pagine del PNRR, è previsto uno stanziamento di 0,5 mld nell'ambito della linea di intervento *Caput mundi* (relativa alla componente 'Turismo e cultura'), per la "valorizzazione del patrimonio archeologico, culturale e turistico di Roma" in vista del Giubileo 2025. Si tratta di interventi volti a promuovere i cosiddetti siti minori (messa in sicurezza, restauro, recupero), con particolare riferimento a quelli presenti nelle aree periferiche della città e meno considerati dagli itinerari culturali e turistici tradizionali. Nell'ambito poi dei 7,5 mld previsti per la linea di intervento 'Trasporti locali sostenibili, ciclovie e rinnovo parco rotabile' (relativa alla seconda missione sulla transizione ecologica), il Piano cita interventi di digitalizzazione delle reti di trasporto pubblico locale e di potenziamento del trasporto pubblico di massa - quasi 300 km di rete attrezzata per il trasporto rapido – in alcune delle principali metropoli italiane, tra cui ovviamente Roma. Non sono però ancora chiare le risorse complessive destinate alla Capitale nel quadro del finanziamento degli interventi per il tpl. In attesa di conoscere più dettagliatamente che cosa si intende fare per far tornare Roma una città vivibile e presentabile a livello internazionale, riteniamo che si debba compiere qualche sforzo ulteriore, a partire da una linea di intervento specifica, perché nella migliore delle ipotesi ad oggi le risorse effettivamente previste per la Capitale sono circa un miliardo o poco più.

2. **Italia ponte del Mediterraneo:** la collocazione geopolitica ha reso storicamente l'Italia un ponte sul mar Mediterraneo, il fulcro dei traffici, dei commerci, delle rotte energetiche tra la sponda sud europea, nordafricana e mediorientale. Da circa un decennio l'Italia ha abdicato alla vocazione mediterranea della sua politica estera e altri soggetti come la Turchia e la Cina hanno occupato i relativi spazi geopolitici, basti pensare alla questione libica. Per ricostruire il ruolo internazionale nel Mediterraneo dell'Italia e recuperare la sua centralità geopolitica, si deve avviare un grande piano di investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno: estensione della rete ferroviaria ad alta velocità nel Sud Italia, completamento della rete autostradale (in particolare Bari-Lecce, dorsale ionica e autostrade siciliane), potenziamento del sistema portuale, costruzione di nuovi aeroporti in prossimità dei grandi snodi



commerciali come ad esempio il porto di Taranto. Riteniamo poi imprescindibile la costruzione del Ponte sullo Stretto, un intervento dal valore inestimabile la cui efficacia è però collegata alla realizzazione delle altre opere pubbliche di ammodernamento del Sud.

La missione 3 denominata ‘Infrastrutture per una mobilità sostenibile’ prevede uno stanziamento di circa 32 mld, destinati prevalentemente alla realizzazione, all’efficientamento e all’ammodernamento delle infrastrutture strategiche di trasporto del Mezzogiorno. Il principale obiettivo consiste nella estensione dell’Alta Velocità al Sud, in particolare per mezzo della conclusione della Napoli-Bari (6 mld), della massima velocizzazione della Salerno-Reggio Calabria, del completamento del collegamento diagonale tra Tirreno e Ionio (Salerno-Taranto) e delle ferrovie siciliane per le tratte tra Palermo, Catania e Messina (8 mld). Il *Piano Sud 2030* varato dal Governo è certamente ambizioso e programma una serie di interventi strutturali per il settore dei trasporti e della logistica, volti a rilanciare “gli investimenti e la spesa pubblica al fine di promuovere l’economia nazionale e dei territori” e rendere il settore della logistica e del trasporto merci più competitivo a livello internazionale. Tra le componenti della terza missione sono infatti stanziati oltre 3 miliardi per il progetto ‘Porti d’Italia’, un grande intervento di ammodernamento del sistema portuale a livello nazionale e di sviluppo dei porti del sud anche a fini turistici, per mezzo del collegamento con le linee ferroviarie e le filiere logistiche territoriali. Il *Piano Sud 2030* prevede poi ulteriori 0,7 mld per il piano stazioni del sud, un programma di ammodernamento e miglioramento dell’accessibilità per le persone disabili. La valutazione sugli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno è certamente positiva e trovano riscontro alcuni dei punti che avevamo sollevato, tuttavia ribadiamo che il coronamento di tale programma di rilancio non può che passare attraverso la tanto agognata realizzazione del Ponte sullo Stretto, un’opera di rilevanza strategica pressoché assoluta.

3. **Italia della bellezza e del territorio:** negli ultimi anni abbiamo assistito, specie in Italia centrale e lungo la dorsale appenninica, ad una serie di terribili eventi sismici e altre calamità naturali (valanga di Rigopiano) che ormai con una periodicità quasi sistematica si riversano su parti del nostro territorio nazionale, mettendo a dura prova le popolazioni locali pur abituate a fronteggiare tali drammatiche avversità. Investire sulla messa in sicurezza idrogeologica di questi territori rappresenta la preconditione per un grande piano nazionale di riqualificazione del patrimonio storico, artistico, architettonico delle migliaia di piccoli borghi di cui pullula la nostra penisola. I piccoli centri dell’Italia rurale, agricola e montana, sono portatori di un valore economico enorme, troppo spesso trascurato, e

possono soprattutto creare una leva per il rilancio di altri settori come l'agricoltura, la ristorazione, il turismo e l'edilizia, aprendo nuove occasioni occupazionali per la popolazione locale spesso costretta a spostarsi nei grandi centri urbani. Fermare lo spopolamento dei borghi e rilocalizzare sarà più semplice grazie alla novità dello *smart working*, un frutto positivo di questa catastrofe epidemiologica laddove servirà ad innescare un'inversione di marcia dal grande verso il piccolo.

La componente 'Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica' prevede uno stanziamento complessivo di 14,5 mld, nell'ambito degli interventi per la transizione ecologica del paese. Nello specifico sono stanziati 3,6 mld (cui vanno aggiunti 160 milioni stanziati dalla legge di bilancio) per gli interventi sul dissesto idrogeologico per la manutenzione attiva del territorio, la riqualificazione, il monitoraggio e la prevenzione delle aree a maggiore rischio di eventi quali frane e alluvioni. A questa voce vanno aggiunti i circa 4 mld previsti per la componente 'Interventi speciali di coesione territoriale', a supporto dello sviluppo economico e infrastrutturale delle aree interne e dei territori colpiti da terremoti. Molta attenzione è rivolta anche al tema della valorizzazione e rigenerazione dei borghi per contrastare lo spopolamento e l'immiserimento economico-sociale. Tra gli 8 miliardi destinati a 'Turismo e cultura', sono stanziati 2,4 mld per i siti minori, le aree rurali e le periferie: si interviene in particolare sui piccoli borghi storici e rurali con un Piano Nazionale Borghi, finalizzato alla valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale, anche per mezzo della rinascita delle antiche strutture agricole e dei tradizionali mestieri artigiani. Interessante anche l'iniziativa 'Percorsi nella Storia' volta a promuovere un turismo lento, distante dagli itinerari più noti e affollati, per generare nuove aree di attrazione diffuse sul territorio nazionale attraverso la creazione e l'offerta di cammini, percorsi ciclabili, riscoperta di siti dimenticati. Forse meriterebbe uno stanziamento più cospicuo rispetto agli 0,5 mld previsti dal piano. Gli interventi di messa in sicurezza e valorizzazione del territorio previsti dal Piano sono dunque abbastanza in linea con le nostre proposte ma auspichiamo che la discussione in Parlamento e il confronto con Regioni ed enti locali possano produrre un esito migliorativo e un incremento delle risorse stanziare per il turismo e la cultura.

4. **Reti strategiche nazionali:** la questione delle reti apre una ulteriore grande riflessione sulla gestione dei monopoli naturali e sulla necessità di rivedere alcune decisioni prese a partire dagli anni '90, quando si è iniziato a privatizzare con furore ideologico in spregio all'interesse pubblico. Oggi

particolare attenzione è inevitabilmente rivolta alla questione della connettività e delle reti immateriali, in particolare alla costruzione della rete 5G, innovazioni necessarie per la competitività del nostro sistema paese ma che non devono trasformarsi in occasioni di speculazione da parte delle grandi compagnie del settore tecnologico. Altra questione meno nota ma che riteniamo doveroso menzionare riguarda la manutenzione e il rifacimento della rete idrica nazionale, ridotta a un colabrodo con perdite medie di oltre il 40% e picchi oltre il 50% in alcune zone del centro sud. Mettere in sicurezza la rete idrica per evitare un livello inaccettabile di sprechi di un bene primario come l'acqua è il più importante intervento di sostenibilità ambientale che si possa fare.

Possiamo riconoscere che questo aspetto è forse quello che trova maggiori risposte nel PNRR, considerando anche l'entità delle risorse stanziare per gli investimenti nelle reti e nelle infrastrutture strategiche. Per quanto attiene alle reti immateriali, la prima missione sulla digitalizzazione e l'innovazione tecnologica prevede uno stanziamento di quasi 8 mld per la digitalizzazione della PA, di cui 1,25 destinati allo sviluppo di infrastrutture digitali ad alta affidabilità ed efficienza per l'erogazione dei servizi digitali della PA. Sono poi stanziati 4,2 mld per il completamento del progetto Banda ultra larga e la realizzazione di reti ultraveloci in fibra ottica e 5G, in particolare lungo le vie di comunicazione extraurbane e le aree del Mezzogiorno che risentono maggiormente del *digital divide*. Una delle aree di intervento cui sono destinate in assoluto più risorse è poi il progetto Transizione 4.0, ossia un grande piano per la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo, uno stanziamento di 19 mld, cui vanno aggiunti ulteriori 6,760 mld stanziati dalla legge di bilancio, per stimolare gli investimenti privati in tecnologie all'avanguardia agevolati da crediti d'imposta per spese in beni strumentali ad alto contenuto tecnologico. Riscontriamo poi con soddisfazione quanto previsto in materia di gestione sostenibile delle risorse idriche e messa in sicurezza delle reti, una serie di interventi cui sono destinati 4,4 mld per fronteggiare il fenomeno della dispersione delle acque denunciato a più riprese da Anpiti e ribadito anche dal presente documento. Sono previsti circa cento interventi su tutto il territorio nazionale (prevalentemente al Sud dove le perdite sono maggiori) allo scopo di "ammodernare ed efficientare 45 reti di distribuzione idrica, per circa 25.000 Km con una riduzione delle perdite del 15%".

5. **Italia della cura e della cultura:** nei mesi dell'emergenza pandemica, la scuola e la sanità si sono rivelati per quello che sono realmente, ossia settori strategici per la crescita del paese e "uno sviluppo

civile e sociale che non sia il sottoprodotto dello sviluppo economico bensì un obiettivo coscientemente perseguito” (F. Caffè). Il patrimonio edilizio scolastico e sanitario versa però in condizioni troppo spesso disastrose e pericolose per la sicurezza dei lavoratori, degli studenti, dei pazienti e dei cittadini tutti: per citare l’esempio lampante di Roma, gli istituti scolastici con impianti antincendio a norma sono solo il 2%, quelli con il certificato di agibilità sono appena il 3% mentre il certificato di conformità dell’impianto elettrico può essere presentato dal 7% di essi. Dati tutt’altro che confortanti e indegni di un paese civile, che dovrebbe avere a cuore la sicurezza dei propri figli e quella dei propri malati. Serve dunque un copioso intervento di ammodernamento, ristrutturazione ed eventuale ampliamento del patrimonio edilizio scolastico e sanitario.

Tra i circa 11 mld destinati all’efficientamento degli edifici pubblici, oltre la metà (6,4 mld) saranno impiegati per il risanamento strutturale degli edifici scolastici e ulteriori 0,8 mld per la costruzione di nuove scuole per uno stanziamento superiore a 7 mld. Ad oggi si stima che solo il 30% degli edifici scolastici siano sicuri ed efficienti dal punto di vista energetico e con questo grande piano di edilizia scolastica si vogliono realizzare interventi per un ulteriore 20% del patrimonio esistente, raggiungendo la quota del 50% complessivo. Per quanto concerne il patrimonio edilizio sanitario, la sesta e ultima missione del Piano prevede risorse per poco meno di 20 mld destinate alla sanità, di cui 2,3 per il miglioramento strutturale in materia di sicurezza degli ospedali che si aggiungono ai 3,3 mld già stanziati negli anni precedenti e ai 0,7 mld previsti dalla legge di bilancio. Risorse che superano complessivamente i 6 mld (a fronte dei 10 mld stimati dal Ministero della Salute come fabbisogno totale) e che saranno impiegate per interventi di messa in sicurezza antisismica del patrimonio ospedaliero: entro il 2022 dovrà essere elaborato un piano di azione per il completamento dei 675 interventi individuati. Riteniamo dunque soddisfacente e in linea con la nostra visione anche la programmazione degli interventi per l’edilizia scolastica e sanitaria, cui sono destinate risorse adeguate per mettere in sicurezza una buona parte delle nostre scuole e dei nostri ospedali, dopo decenni di inaccettabile abbandono e trascuratezza quale conseguenza della logica dei tagli lineari della spesa.

Ci sembra doveroso premettere che, al di là della buona programmazione degli interventi, desta una certa preoccupazione lo stato confusionale, l'incertezza nonché le tensioni all'interno del governo e delle forze di maggioranza circa la *governance* delle risorse. La versione del Piano, approvata dal Consiglio dei ministri, è estremamente articolata tuttavia nelle centosettantadue pagine non si trova alcun riferimento al tema delicatissimo della gestione degli oltre 200 miliardi del Recovery Plan, ossia quali saranno gli organi competenti nella supervisione dei progetti e dunque nella vigilanza sul corretto utilizzo delle risorse. Nel lungo discorso di insediamento del Presidente del Consiglio dei ministri Draghi dinanzi al Senato è stato reso solo un breve passaggio su questa tematica: “La *governance* del Programma di ripresa e resilienza è incardinata nel Ministero dell'Economia e Finanza con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti che definiscono le politiche e i progetti di settore”. Noi riteniamo che l'organo di raccordo tra le varie amministrazioni e gli enti territoriali più adatto per svolgere questa funzione, garantendo al contempo lo snellimento delle procedure burocratiche e la trasparenza gestionale, non possa che essere il Cipe, alla luce della sua natura di cabina di regia istituzionale per la programmazione e il monitoraggio degli investimenti pubblici. Per svolgere la sua funzione di comitato esecutivo per l'indirizzo, il coordinamento e il controllo della fase di attuazione del Piano potrebbe essere integrato dal Presidente e dal Vicepresidente della Conferenza delle Regioni, straordinariamente muniti di potere di voto. Garantire trasparenza e vigilare sulla corretta destinazione delle risorse è però soltanto una delle due facce della medaglia che investono il problema della *governance*. Prima della pandemia si era arrivati a una stima di oltre 100 miliardi pronti ma non spesi per le opere pubbliche e i grandi cantieri; sarà allora fondamentale bilanciare le esigenze della trasparenza con quelle dell'efficienza, dunque semplificazione del quadro normativo e velocità delle procedure di spesa per evitare che una storica occasione di ammodernamento e rilancio del Paese finisca per sbattere contro la gabbia d'acciaio della burocrazia. In attesa di conoscere le modalità operative di gestione delle risorse nella collaborazione tra la cabina di regia nazionale e i livelli territoriali di governo, la valutazione complessiva della nuova versione del PNRR “Next Generation Italia” è positiva, alla luce delle migliorie apportate rispetto alla bozza originaria in materia di programmazione degli investimenti, soprattutto nei settori del turismo e dei trasporti con uno stanziamento più adeguato di risorse. In generale condividiamo l'approccio produttivistico per l'aumento delle risorse da destinare agli

investimenti, passate dal 60% al 70% del totale (+ 20 mld), a fronte della riduzione di sussidi e incentivi, secondo il principio per cui gli investimenti possono essere fatti a debito mentre gli interventi assistenziali è preferibile che siano finanziati per mezzo di politiche redistributive. Forse sarebbe opportuno spingersi ancora più in là sul fronte degli investimenti, riducendo ulteriormente la percentuale dei sussidi e degli incentivi, i quali saranno ragionevolmente finanziati solo attingendo alla parte delle risorse a fondo perduto. Bisogna tuttavia considerare che l'eventuale impiego degli 82 miliardi di *grants*, o gran parte di essi, sempre a scopo di investimento aumenta esponenzialmente l'effetto leva positivo sulla crescita e sull'occupazione. Non è poi ancora chiara la quota di risorse destinate al Mezzogiorno - secondo le prime stime del governo sono circa la metà delle risorse totali - ma dalla centosettantadue pagine del piano emerge chiaramente l'orientamento alla coesione territoriale e alla riduzione del divario tra nord e sud del Paese. Pur considerando dunque soddisfacenti le linee strategiche di investimento individuate dal piano, riteniamo si possa fare qualcosa di più lungo tre direttrici fondamentali per lo sviluppo economico del paese e per l'immagine internazionale dell'Italia: Roma Capitale, il Ponte sullo Stretto e il turismo. Sotto il primo profilo, in attesa di conoscere più dettagliatamente le risorse destinate a Roma, pensiamo che la questione della Capitale, visto lo stato di degrado e trascuratezza in cui versa da ormai troppi anni, meritasse almeno una linea di intervento a sé per focalizzare l'attenzione sulle misure necessarie per rendere Roma una città degna della sua storia e delle aspettative che milioni di visitatori l'anno riversano su di essa. Per quanto concerne la seconda direttrice, pensiamo che l'ingente mole di investimenti programmati in infrastrutture e logistica nel Mezzogiorno non possa prescindere da un'opera fondamentale e simbolica come il Ponte sullo Stretto, il cui costo è stimato in 4 mld, in grado di collegare cinque milioni di siciliani al resto del continente e portare l'alta velocità dal nord Europa fino in Sicilia. Il Ponte consentirebbe al Sud Italia di diventare la piattaforma logistica e operativa di riferimento per i traffici tra Europa continentale, Mediterraneo e nord Africa: un vero e proprio simbolo dell'Italia che rinasce e si rialza dalla pandemia, realizzando l'opera pubblica più attesa negli ultimi decenni. Terza e ultima direttrice che dal nostro punto di vista meriterebbe un incremento di fondi è il turismo, anche se la nuova versione del PNRR ha raddoppiato le risorse passando dagli assolutamente insufficienti 4 mld agli 8 mld attuali. Bisogna tuttavia considerare l'impatto del comparto turistico sul Pil italiano, stimato dall'Enit al 13% nel 2019, con 3,5 milioni di lavoratori occupati (quasi il 15% dell'occupazione totale). Il turismo è stato anche il settore più colpito dall'emergenza epidemiologica con un calo del fatturato di circa 100 miliardi nel 2020. Pensiamo si possa e si debba compiere un

ulteriore sforzo per porre il turismo al centro delle strategie per il rilancio dell'economia italiana, raddoppiando ulteriormente le risorse per questo settore portandole ad almeno 15 mld.

### **3. Italia 2030: le grandi riforme dopo gli investimenti**

In aggiunta alle cinque proposte elencate nel secondo paragrafo, le quali hanno trovato parziali risposte nel Piano presentato dal governo, vi è poi una sesta proposta che difficilmente potrà essere realizzata con le risorse del Recovery Plan, giustamente concentrate sugli investimenti e non sull'aumento della spesa corrente. Per un rilancio strutturale della domanda interna, in crisi ormai da decenni a causa di un modello di sviluppo *export-led*, riteniamo sia necessario valutare un incremento dei salari nei settori pubblici rivelatisi strategici nella contingenza della pandemia, come i comparti scuola, sanità e sicurezza, nei quali i lavoratori sono mediamente sottopagati rispetto al valore sociale del servizio reso alla comunità e dunque con un'alta propensione marginale al consumo a fronte di un aumento in busta paga. Questa misura favorirebbe il rilancio della domanda interna e, nel combinato disposto con gli investimenti finanziati dal Recovery Plan, potrebbe generare un effetto leva con ricadute positive anche nel settore privato tale da consentire nel medio-lungo periodo un aumento dell'occupazione e/o delle retribuzioni generali. La società occidentale vive oggi dentro un modello economico-sociale fondato sul consumo e in base al quale il merito è remunerato secondo criteri solo quantitativi, relativi a vendite e profitti, mentre si dovrà passare ad un nuovo ma allo stesso tempo antico paradigma fondato sul lavoro e rendere meritevole anche l'opera di chi accresce il benessere collettivo, affiancando così il premio al valore di mercato con il premio al valore sociale del proprio lavoro. Non appena la leva degli investimenti e del rilancio della domanda interna avrà costruito le condizioni per la ripresa e dispiegato almeno parzialmente i suoi auspicabili effetti, potremo disporre quelle riforme di sistema, accennate in premessa, di cui il Paese ha bisogno e di cui si parla da molti anni. In questa sede esamineremo in particolare la riforma fiscale, la riforma del welfare e la 'riforma delle riforme', un mutamento radicale dell'architettura istituzionale sia a livello nazionale sia a livello europeo.

## 1. Riforma fiscale

In primo luogo va affrontato il tema pluridecennale della riforma fiscale, che figura tra le riforme interne che accompagnano le misure del Recovery Plan. La legge di bilancio 2021 ha introdotto un'ampia delega al governo in questa materia, istituendo un fondo con una dotazione di 8 mld nel 2022 e 7 miliardi a decorrere dal 2023 per interventi di riforma del sistema fiscale volti a ridurre il cuneo fiscale troppo elevato sul lavoro e a semplificare gli adempimenti. Dal nostro punto di vista la riforma fiscale dovrà seguire due direzioni: la riduzione della pressione fiscale sulle persone fisiche, tramite una riduzione e rimodulazione delle aliquote Irpef, e la riduzione della pressione fiscale sulle imprese, per mezzo di un graduale abbattimento e/o abolizione delle imposte sul reddito (Irap e Ires). Per quanto riguarda le persone fisiche, come abbiamo visto nel primo paragrafo, negli ultimi anni si è aggredito il cuneo fiscale ricorrendo prevalentemente allo strumento della decontribuzione per le fasce di lavoratori più deboli (in particolare donne e giovani). Pur avendo dato parziale supporto alle imprese, alleggerendo temporaneamente il costo del lavoro, i bonus e gli interventi spot *una tantum* non garantiscono un risultato effettivo duraturo e positivo per un sistema fiscale più equo e meno oneroso per imprese e cittadini. Condividiamo in tal senso la posizione espressa dal Presidente Draghi nelle dichiarazioni programmatiche laddove auspica un intervento complessivo e organico di riforma del fisco, lungo le due direttrici della semplificazione degli adempimenti e della riduzione graduale del carico fiscale. Il cuneo fiscale è la differenza tra quanto spende un'impresa per retribuire un dipendente e la retribuzione netta del dipendente medesimo. Questa differenza è causata da due sole variabili, i contributi previdenziali e assistenziali e la tassazione sulle persone fisiche. Se lo si vuole ridurre, non servono tanto agevolazioni e bonus ma bisogna intervenire strutturalmente sulle due variabili in questione, ossia abbassare le aliquote fiscali e/o ridurre le aliquote contributive. Per capire la gravità della situazione e l'irrazionalità del sistema basti pensare che un lavoratore dipendente che percepisce una retribuzione annuale netta di 15.000 euro costa all'azienda poco più del doppio tra tasse e contributi ed è dunque innanzitutto necessario intervenire su un abbattimento strutturale delle aliquote fiscali. Facendo salva la progressività del sistema, come prevede la nostra Costituzione, si dovrà iniziare con una riduzione percentuale delle attuali aliquote Irpef a invarianza di scaglioni per arrivare gradualmente a una riduzione degli scaglioni (dagli attuali cinque a tre) e a una consistente riduzione della pressione fiscale generale, che dovrà essere rimodulata in base al nucleo familiare.



Costituisce poi un capitolo a sé quello della pressione fiscale sulle imprese: il Total Tax Rate, ossia la tassazione complessiva sulle aziende italiane, supera il 64% ed è il più alto d'Europa e dell'intero Occidente. Come dire che da gennaio ad agosto le imprese producono per pagare le tasse e solo da ottobre a dicembre per remunerare il capitale investito. Il corto circuito è aggravato dal fatto che operazioni speculative subiscono un trattamento fiscale enormemente più conveniente; chi lavora e intraprende paga oltre il doppio delle tasse di chi acquista e vende titoli guadagnando dal differenziale di prezzo e producendo zero in termini di ricchezza reale. Anche in questo caso si potrebbe lavorare a una riforma complessiva con tempistiche modulate: nel breve periodo inserire completamente il costo del lavoro nel calcolo dell'Irap, detassare completamente gli utili non distribuiti e reinvestiti per arrivare nel medio periodo ad abolire l'Irap, a dimezzare l'Ires e a tassare, sommandolo al reddito personale, il solo utile distribuito. Tale iniziativa di progressiva riduzione della pressione fiscale sulle imprese dovrebbe poi essere associata a un'incentivazione dei comportamenti virtuosi. Si potrà così superare la logica obsoleta secondo cui la massimizzazione dei profitti mediante la riduzione dei costi sarebbe l'obiettivo esclusivo dell'attività economica per passare a una rinnovata concezione di impresa che sappia esprimere in concreto una vocazione al bene, una comunità di uomini e donne, lavoratori dipendenti, dirigenti e imprenditori orientati tutti insieme verso obiettivi di sviluppo, crescita, benessere e quindi anche profitto. Al fine di riorientare le imprese nella suddetta direzione si potranno implementare vantaggi fiscali e contributivi, relativi all'abbattimento graduale dell'Irap, in favore delle imprese che introducono elementi di partecipazione, welfare aziendale, modelli flessibili e sostenibili di organizzazione del lavoro (*smart working* e forme di conciliazione vita-lavoro). Questi interventi di progressiva riduzione della pressione fiscale sulle imprese dovranno poi essere accompagnati da una politica che premi la produzione di ricchezza reale, disincentivando invece la speculazione. La proposta è sempre quella di una distinzione tra capitale a lungo e capitale a breve termine, con un conseguente diverso trattamento fiscale dei loro movimenti, ossia una tassazione dei guadagni di capitale inversamente proporzionale alla durata dell'investimento, così come teorizzato da molti inascoltati economisti e dal compianto Alessandro Pansa.

Tale riforma organica del sistema fiscale, un intervento complessivo e non disarticolato, di semplificazione, razionalizzazione e alleggerimento del carico fiscale, è una delle riforme di sistema prioritarie per “rafforzare l'ambiente imprenditoriale, ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli che hanno rallentato la realizzazione degli investimenti o ridotto la loro produttività”<sup>1</sup>. La

---

<sup>1</sup> Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p.14.

legge di bilancio 2021, il Recovery Plan e le linee programmatiche dell'azione di governo illustrate dal Presidente Draghi hanno fissato chiaramente l'obiettivo di ridurre gradualmente le aliquote Irpef per rendere il sistema fiscale più equo, più semplice e più efficiente. Un intervento veramente complessivo sul fisco dovrà però tener conto non solo della tassazione sulle persone fisiche ma anche di quella sulle imprese, liberare in tal modo le energie produttive compresse da un carico fiscale divenuto nel tempo troppo oneroso e difficilmente sostenibile.

## 2. *Ruolo dello Stato e riforma del welfare*

La dicotomia Stato-mercato ha dominato le principali contrapposizioni ideologiche del Novecento. Si confrontavano da un lato le visioni più spiccatamente liberistiche che difendevano la capacità naturale del mercato di autoregolarsi e di pervenire a un'efficace allocazione delle risorse, dall'altro lato le ideologie di orientamento statalista che invece consideravano la statizzazione dell'economia l'unica soluzione concretamente perseguibile per correggere le storture prodotte dal mercato sregolato, contrastare le disuguaglianze e garantire la giustizia sociale. Dopo la caduta del muro di Berlino, con la crisi dello statalismo e l'affermarsi dell'ideologia unica mercatista, secondo cui il mercato è tutto e tutto è mercato, sembrava terminata per sempre la contrapposizione e delineata l'unica strada possibile per lo sviluppo nell'era dell'economia globale. La crisi pandemica invece ripropone prepotentemente la questione del ruolo dello Stato nell'economia con una forza e un'attualità che nessuno si sarebbe immaginato. L'opportunità è ghiotta per ridefinire un modello di sviluppo che riesca a correggere le storture, ridurre le disuguaglianze, offrire una rinnovata prospettiva economica capace di coniugare concorrenza e solidarietà. La contrapposizione binaria tra Stato e mercato ha prodotto da un lato una concezione disfunzionale del rapporto tra questi due soggetti, il cui ruolo, come vedremo, non è affatto alternativo bensì complementare e simbiotico, dall'altro lato invece le opposte ideologie non hanno tenuto conto del fondamentale errore insito nel dualismo Stato-mercato, il quale non si accorge che “fra l'infinitamente piccolo, il cittadino isolato, e lo Stato, troppo più grande”<sup>2</sup> si frappongono una miriade di corpi intermedi, di diritto naturale come la famiglia, ereditati dalla tradizione come i comuni, o anche opera della tendenza associativa dei

---

<sup>2</sup> Costantino Mortati, *La persona, lo Stato, le comunità intermedie*, 1959.

cittadini come i partiti politici, i sindacati e le centinaia di migliaia di associazioni rappresentative di interessi di ogni tipo, che costituiscono l'anima del nostro pluralismo politico e sociale. Stato, mercato, comunità intermedie svolgono il loro insostituibile ruolo, esercitano la propria funzione nella società, in maniera complementare e non competitiva come le contrapposizioni ideologiche del passato ci hanno indotto a pensare. Lo Stato svolge in economia delle funzioni ben precise e non confondibili con quelle del mercato, anzi a una lettura approfondita, una di queste funzioni, forse la più delicata e importante, è proprio quella di garantire il corretto funzionamento del mercato ed evitare eventuali distorsioni. Oltre alla funzione di regolamentazione del mercato e difesa della libera concorrenza, generalmente riconosciuta dal pensiero economico dominante, l'intervento dello Stato nell'economia dovrebbe riguardare anche quei settori dove non può generarsi un mercato veramente concorrenziale per condizioni strutturali e/o per i costi fissi talmente elevati da essere ammortizzati solo se una singola impresa produce la quantità di beni e servizi richiesti dal mercato. È il caso dei cosiddetti "monopoli naturali", come i porti, gli aeroporti, le autostrade, le telecomunicazioni, che hanno attraversato negli anni '90 una stagione di privatizzazione rivelatasi perlopiù fallimentare in termini di costi e qualità dei servizi offerti all'utenza. Un ritorno alla gestione pubblica sarebbe dunque preferibile in modo che gli extraprofiti, naturalmente prodotti in queste condizioni di mercato, non siano ripartiti tra gli azionisti dell'impresa privata bensì ricondotti all'interesse pubblico, migliorando la qualità o calmierando i prezzi del servizio. Gestione pubblica non significa per forza riproporre la presenza statale con le medesime forme giuridiche del passato, una proliferazione di enti pubblici e società municipalizzate spesso foriera di clientele politiche e opacità gestionali di varia natura. Si possono invece esplorare percorsi di intervento pubblico meno conosciuti, modelli come l'azionariato diffuso e la partecipazione dei lavoratori allo scopo di riportare i monopoli naturali e gli asset strategici per l'interesse nazionale sotto la gestione e il controllo della collettività, superando però l'identificazione del 'pubblico' con lo 'statale'. Se dunque allo Stato competono le funzioni di regolazione del mercato, redistribuzione della ricchezza e gestione dei monopoli naturali, laddove esiste effettivamente un mercato concorrenziale è giusto lasciare alle imprese e alle persone la capacità di produrre ricchezza per sé e per il territorio in cui si opera, creare lavoro e valorizzare il capitale umano. Vi sono poi delle funzioni che non possono essere lasciate al mercato, in quanto teoricamente estranee alla logica competitiva della massimizzazione del profitto, ma che non dovrebbero essere interamente avocate dallo Stato se non a danno dell'efficienza e della qualità dei servizi offerti; tuttavia tali funzioni possono restare nell'ambito pubblico se saranno prese in carico dalle comunità intermedie, quei corpi sociali della sussidiarietà verticale (enti territoriali) e

orizzontale (imprese e privato sociale) che dovrebbero concorrere con lo Stato nell'offerta dei servizi di welfare, scuola, sanità, previdenza e altro ancora, settori strutturalmente aperti alla libera concorrenza - a differenza dei monopoli naturali - ma che non possono essere del tutto abbandonati al principio del mercato autoregolato. Una volta compreso il ruolo dello Stato e la sua sfera di intervento nella società e nell'economia, possiamo aprire una riflessione sulla riforma del welfare e per far ciò è necessario partire dalla questione demografica. Siamo un paese che invecchia e ciò produce effetti negativi sulla sostenibilità del sistema di welfare, in termini di aumento dei costi per le politiche di cura della persona. L'Italia rischia di non avere futuro, se consideriamo che per via della pandemia e del crollo delle nascite nel 2020 il saldo tra decessi e nuovi nati è stato negativo di 300mila unità, come non accadeva dai tempi della prima guerra mondiale. Il 2020 non ha costituito tuttavia una triste eccezione ma una semplice accelerazione di un processo di recessione demografica cui assistiamo da almeno un decennio. Il saldo naturale è negativo dal 2007 e negli ultimi anni sono stati puntualmente stabiliti nuovi record negativi fino a quello più drammatico del 2020. Siamo ampiamente sotto il tasso di sostituzione e il combinato disposto del crollo delle nascite e dell'innalzamento delle aspettative di vita ha attivato un cortocircuito dovuto all'aumento dei costi per l'assistenza contestuale a una riduzione della popolazione attiva capace di finanziarla. Per invertire il trend demografico non sono sufficienti, seppur necessarie, le classiche politiche di sostegno alla natalità (bonus fiscali, contributi a fondo perduto, aiuti economici alle giovani madri), dal momento che la crisi demografica è evidentemente correlata alla crisi del matrimonio, al crollo delle coppie sposate e all'aumento delle separazioni e divorzi direttamente proporzionale al calo delle nascite. Lo Stato deve dunque impegnarsi a mettere la famiglia al centro del sistema di welfare, sostenendola affinché essa sostenga la Nazione. I cittadini devono riappropriarsi della responsabilità di fare e difendere la famiglia, sposarsi, fare figli e non fuggire alle prime difficoltà economiche e relazionali. Il patto sociale su cui poggia la famiglia è determinante per immaginare qualsiasi forma di protezione sociale, dal momento che la famiglia è luogo di welfare naturale dove ci si cura vicendevolmente e ci si riconosce sostegno economico nelle difficoltà. Il nuovo modello di welfare dovrà basarsi sulla libertà di scelta delle famiglie in campo sanitario, educativo e previdenziale, dentro un sistema pubblico che sappia integrare lo Stato con il privato sociale e che consenta alle persone di poter scegliere liberamente garantendo l'accesso a tutti e la protezione ai più deboli. Per comprendere concretamente i benefici economico-sociali del modello che proponiamo, si porti l'esempio della scuola: "ad oggi il sistema nazionale d'istruzione spende poco meno di 7000 euro annui per ogni studente di scuola statale e finanzia le scuole paritarie per un importo medio di circa 600 euro per

iscritto. Nell'attuale sistema, quindi, la presenza di scuole non statali paritarie, frequentate da circa 900mila studenti, fa risparmiare allo Stato oltre cinque miliardi di euro l'anno. Formare uno studente in una scuola privata di media costa annualmente poco meno della metà rispetto al suddetto costo per alunno in una scuola statale. Sembra quindi necessario rivedere il sistema dell'istruzione pubblica, declinandolo non più in una forma statalista ma in una più avanzata organizzazione, che veda il finanziamento diretto delle famiglie e la libertà di scelta come elementi centrali del modello. Lo Stato dovrebbe finanziare le famiglie con un *voucher*, fissato sulla base del costo standard di sostenibilità per allievo, in modo che i genitori possano determinare presso quale istituto iscrivere i propri figli, liberi di scegliere finalmente in base alla qualità, alla formazione, alla professionalità del corpo docente, con un occhio puntato alla manutenzione dei plessi. Il passaggio da un sistema di welfare incentrato sullo Stato ad un sistema di welfare di comunità garantirebbe comunque l'accesso a tutti all'istruzione pubblica e consentirebbe di dimezzare i costi e aumentare esponenzialmente la qualità del servizio.”<sup>3</sup> Se le famiglie e le imprese saranno le protagoniste di questo nuovo modello di welfare fondato sul ruolo delle comunità intermedie, lo Stato non dovrebbe però trascurare il grande e prezioso apporto dato dal mondo del cosiddetto terzo settore o privato sociale, ossia tutte le altre forme associative volontarie, le associazioni di quartiere, quelle culturali, sportive o comunque impegnate nel sociale, realtà spesso viste come forme marginali di impegno che invece devono diventare il cuore pulsante del nuovo welfare. Si dovrebbe misurare in termini di Pil il servizio gratuito e volontario reso da queste comunità nell'assistenza ai bisognosi, nel contrasto all'emarginazione sociale, nella rigenerazione urbana e in molte altre attività di rilevanza sociale. Ci accorgeremmo che la ricchezza prodotta, il risparmio pubblico, il benessere che diffondono, il bene che donano a chi riceve hanno un valore incommensurabile che però può e deve essere economicamente stimato per poi ritrasferirlo alle stesse comunità e ai loro membri, in termini di vantaggi fiscali, minori costi, opportunità, quali strumenti capaci di sviluppare un effetto moltiplicativo.

Si rende quindi indispensabile recuperare oggi non solo il giusto ruolo dello Stato nell'economia ma anche e soprattutto il giusto rapporto tra esso e le comunità, le associazioni, i corpi intermedi, le rappresentanze territoriali e di categoria; riorganizzare lo Stato quale “comunità di comunità” per edificare una società il cui cuore, il cui centro di gravità sociale sia permanentemente e stabilmente

---

<sup>3</sup> Federico Iadicicco, Marco Bachetti, *Santi eroi imprenditori. Storie di mestieri e comunità*, p. 81, ed. Historica, Roma, 2017.

fissato attorno alla famiglia coadiuvata dall'impresa e da tutte le comunità naturali associative e territoriali. Riteniamo che dopo l'ultimo trentennio di progressivo declino dello Stato sociale, si possa compiere un passaggio dal tradizionale *welfare state* alle nuove *well communities*, ossia comunità capaci di offrire un modello di organizzazione sociale che responsabilizzi maggiormente la persona umana coniugando le esigenze della concorrenza con quelle della solidarietà

### 3. *Riforme istituzionali*

#### 3a Riforma costituzionale

Di crisi delle istituzioni democratiche e riforma costituzionale si parla sin dal 1975 quando l'allora Presidente della Repubblica Giovanni Leone inviò un messaggio alle Camere, nel quale metteva in risalto alcuni punti relativi al funzionamento degli organi costituzionali e al loro rapporto che, a distanza di quasi cinquant'anni, sono ancora di stretta attualità. A partire dagli anni '80 si sviluppò dunque il dibattito pubblico intorno al tema delle riforme costituzionali, dalla "grande riforma" evocata da Craxi nel famoso articolo sull'*Avanti!* sino al metodo delle commissioni bicamerali sperimentato a più riprese a cavallo del decennio Ottanta e del decennio Novanta, senza esiti produttivi. La bocciatura referendaria dell'ultimo tentativo di riforma della seconda parte della Costituzione nel 2016 ha indotto la classe politica, o gran parte di essa, ad assumere un atteggiamento prudentiale procedendo a modifiche puntuali, come quella sul numero dei parlamentari, abbandonando la strada di una riforma organica. Il riavvicinamento delle istituzioni democratiche ai cittadini e il rafforzamento della loro stabilità e credibilità sono però elementi fondamentali per la crescita del Paese. Alla crisi della democrazia rappresentativa e delle forme tradizionali di rappresentanza politica, una crisi di legittimazione correlata al mancato *continuum* tra la manifestazione della volontà del corpo elettorale e la formazione dei governi e una crisi di efficacia dell'azione politica legata al declino dei partiti, si può rispondere con una riforma organica della seconda parte della Costituzione secondo tre principali direttrici: la forma di governo, la composizione e le funzioni della Camera alta, il rapporto tra centro e periferia. Il mutamento della forma di governo in senso neoparlamentare consiste essenzialmente nell'introduzione dell'elezione

diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, con relativo sistema elettorale che assicuri una maggioranza precostituita in Parlamento, adottando a livello nazionale il medesimo sistema elettorale che dagli anni '90 ha garantito stabilità istituzionale e continuità di indirizzo politico a livello regionale e locale. Si dovrà poi ripensare radicalmente ai meccanismi di selezione della rappresentanza parlamentare e ai poteri delle due Camere: è giunto il momento di superare il bicameralismo perfetto, anomalia costituzionale tutta italiana, nella direzione di una Camera dei deputati composta di seicento membri espressione delle forze politico-partitiche e unica depositaria del rapporto di fiducia con il governo e di un Senato trasformato in una Camera della sussidiarietà, per mezzo di un'integrazione organica della rappresentanza estesa per metà ai livelli territoriali di governo e per l'altra metà alle categorie sociali (produttive, assistenziali, culturali).”Si rende perciò necessario dare a tutti i gruppi sociali la possibilità di assumere consapevolezza dei loro bisogni ed educarli a farli valere sul piano politico. La sintesi che ne risulterà sarà più piena e più aderente alla realtà sociale [...] (in modo tale da poter) dare ai partiti il senso della concretezza ed ai rappresentanti delle categorie il senso della politicità.”<sup>4</sup> Per quanto attiene infine ai rapporti tra lo Stato e le Regioni, la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione del 2001 ci ha lasciato un quadro di forte confusione, frammentazione e disarticolazione delle competenze, nonché una spinta centrifuga resa ancora più pericolosa dal “presidenzialismo regionale” a fronte di un “parlamentarismo nazionale”: urge quindi procedere a una ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia al fine di disinnescare gli effetti deteriori di un regionalismo competitivo e disgregante e riscoprire invece il ruolo delle province quali enti territoriali di prossimità. Tali prospettive di sviluppo e tali direttrici di riforma resteranno tuttavia lettera morta in assenza di un rinnovato clima nei rapporti politici e istituzionali. È giunta l'ora di mettere da parte anacronistiche conflittualità, pregiudizi ideologici e contrapposizioni propagandistiche sterili allo scopo di ricostruire insieme un percorso per far ripartire l'Italia. Già nel messaggio alle Camere del giugno 1991 il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga esaminò in un vero e proprio trattato costituzionale di ottanta pagine il tema delle riforme istituzionali, soffermandosi anche sugli aspetti collegati al metodo delle riforme, indicando tra le varie possibilità quella dell'elezione di una nuova Assemblea Costituente. Il Presidente Cossiga si esprime, tra le righe del messaggio alle Camere, a favore del metodo costituente sostenendo che “del tutto semplificati risulterebbero i problemi tecnico-giuridici e politici qualora si addivenisse a tale scelta” rispetto alle ipotesi di una revisione costituzionale ordinaria ai sensi della procedura prevista

---

<sup>4</sup> Costantino Mortati, Intervento all'Assemblea Costituente del 18 settembre 1947.

dall'articolo 138 della Costituzione ovvero dell'attribuzione di un mandato costituente al Parlamento per mezzo dell'istituzione di una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. Non vi sarebbero infatti i problemi relativi ai poteri da attribuire alla suddetta Commissione straordinaria né tantomeno alla necessità di alleggerimento della procedura per esigenze di economia dei lavori parlamentari al fine di evitare la paralisi dell'attività legislativa ordinaria delle due Camere. L'elezione a suffragio universale e con sistema elettorale proporzionale di un'Assemblea Costituente, con un mandato di dodici mesi eventualmente prorogabili per ulteriori sei mesi e con il vincolo del divieto di appartenenza contestuale a una delle due Camere, rappresenta la soluzione più adeguata per separare il piano politico dell'attività legislativa ordinaria dal piano istituzionale della riforma della Costituzione. La legge costituzionale di convocazione di una nuova Assemblea Costituente seguirebbe il normale iter di approvazione previsto dall'art. 138 Cost., mentre il progetto di riforma della Costituzione presentato dalla stessa sarebbe sottoposto a un *referendum* popolare confermativo, per conferire la necessaria legittimazione politica e istituzionale a un processo riformatore di dimensioni epocali. Tale stagione neocostituente si prospetta oggi come una prepotente urgenza, una stagione quanto più possibile inclusiva e permeabile all'apporto delle migliori energie sociali e intellettuali della nostra Italia perché “è di ogni tradizione, di ogni forza politica, area culturale e ambito religioso, che ha bisogno l'impegno a rinnovare oggi le istituzioni democratiche e a vivificarle domani di spirito autenticamente repubblicano.”<sup>5</sup> Ci rivolgiamo dunque alle istituzioni affinché con rinnovato spirito di unità e collaborazione e il coinvolgimento di tutte le forze politiche e di tutte le parti sociali si possa finalmente aprire in Italia questa lungamente agognata stagione della Grande Riforma che aspettiamo ormai da troppi decenni.

### 3b Riforma delle istituzioni europee

“When the facts change, I change my mind. What do you do sir?” (“Quando cambiano i fatti, io cambio idea. E lei cosa ne dice?”). Questa citazione attribuita al più influente economista del XX secolo, JM Keynes, e ripresa di recente dal Presidente Draghi discorrendo dei cambiamenti indotti

---

<sup>5</sup> Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga, 26 giugno 1991.



dalla pandemia, si staglia sopra lo scenario attuale e non può lasciarci indifferenti relativamente al modo in cui approcciarsi alla questione europea. La pandemia ha prodotto nell'arco di pochi mesi tre risultati inimmaginabili poco più di un anno fa: la sospensione del Patto di stabilità con i suoi stringenti parametri fiscali, regole obsolete che si spera saranno definitivamente superate; il piano di acquisti di titoli di stato europei (Pepp) da parte della Bce a copertura dell'intera spesa pubblica necessaria per fronteggiare l'emergenza sanitaria, agendo di fatto come "prestatore di ultima istanza"; la mutualizzazione del debito realizzata con il Recovery Fund per un totale di 750 miliardi di euro raccolti sui mercati per mezzo di obbligazioni emesse dalla Commissione europea. Questi tre fatti non possono essere ignorati e non possono non influenzare il nostro approccio, e quindi quello di Paesi come l'Italia con elevato debito pubblico, nel rapportarsi con le istituzioni europee. Restano tuttavia attuali, a maggior ragione dopo che il Covid-19 ha messo in risalto l'inadeguatezza di molti vincoli autoimposti a partire da Maastricht, le considerazioni e le relative proposte presentate nel "Manifesto per una nuova Europa" in occasione delle ultime elezioni europee del maggio 2019. I tempi sono maturi per aprire una riflessione sull'assetto istituzionale dell'Unione europea e sulla distribuzione dei poteri tra l'Unione e gli Stati membri. Partendo da una serie di considerazioni di carattere politico prima che economico, riteniamo che un nuovo paradigma istituzionale a livello europeo rappresenti la condizione per ogni progetto di crescita e sviluppo in un quadro di prosperità generale dei popoli europei. Solamente perseguendo la strada maestra di un profondo rinnovamento dell'architettura istituzionale e mettendo in discussione le fondamenta stesse del processo di integrazione europea per come si è sviluppato sino ad oggi, sarà possibile affrontare con maggiore incisività le questioni di natura finanziaria, relative alla ricostruzione dopo la pandemia e alla crescita economica dell'Eurozona e a un migliore e più efficace coordinamento tra politica monetaria europea e politica fiscale degli Stati. La narrazione dominante di stampo euroscettico tende a contrapporre lo spirito dei trattati di Roma del 1957 al successivo sviluppo del processo di integrazione a partire da Maastricht. Sentiamo spesso ripetere che questa Europa non era quella ideata dai suoi padri fondatori, come De Gasperi e Adenauer. Ed è vero. Costoro immaginavano un'Europa a trazione politica, non un organismo sovranazionale composto di Stati tenuti insieme dai soli interessi economici, non una sovrastruttura dominata da tecnici e burocrati, senza un'anima, senza una vita ideale, ma una comunità politica di Stati "vivificata da un organismo centrale, nel quale le volontà si incontrino, si precisino e si animino"<sup>6</sup>. I padri fondatori avevano in mente un governo politico dei

---

<sup>6</sup> Dal discorso di Alcide De Gasperi a Strasburgo del 12 gennaio 1951.

popoli europei, con i trattati di Roma si è scelto invece di adottare una prospettiva differente, quella funzionalista dell'integrazione settoriale, dall'alto e non dal basso, proposta da Jean Monnet. L'Europa si è configurata così come comunità economica: prima la comunità carbosiderurgica, quindi l'unione commerciale, poi con Maastricht l'unione monetaria. Una fusione progressiva di interessi che avrebbe creato sul lungo periodo una solidarietà di fatto, persuadendo anche l'opinione pubblica più reticente dei benefici del processo di integrazione. Senza una volontà politica superiore, oggi l'Unione europea somiglia però a un anonimo impero che impone regole dal centro alle periferie, cercando di uniformare il pluralismo dei popoli europei, senza solidarietà comune ma in base ai reciproci rapporti di forza, secondo un modello progressista sul piano antropologico, cosmopolita sul piano culturale e ordoliberalista sul piano economico.

“Il conflitto di potenza è, infatti, alla base di un insieme di Stati non uniti da un disegno costituzionale né federale né confederale, con un profilo giurisprudenziale dell'ordine ricercato volta a volta con sempre più fatica attraverso il dominio del paradigma di mercato.”<sup>7</sup> L'Unione europea che conosciamo è plasmata dal trattato di Maastricht del 1992, anche se è frutto di un lento processo storico che risale agli anni '50 e che trova un filo conduttore nella teoria funzionalista di Jean Monnet. Si presenta come un soggetto pubblico a carattere sovranazionale ma ha peculiarità tali da costituire un *unicum* nel diritto internazionale. Non è una confederazione di Stati né tantomeno uno Stato federale, potrebbe rientrare nel novero delle organizzazioni internazionali ma presenta caratteri atipici. Questa Unione è un ibrido nato da compromessi al ribasso e pieno di contraddizioni e storture, prima tra tutte un Parlamento monco con potestà legislativa limitata: il castello costruito in cinquant'anni da Roma a Lisbona poggia su fondamenta instabili ma a dispetto di ciò cerca di aumentare la sua sfera di influenza. Proprio il trattato di Lisbona ha introdotto una disciplina organica sull'attribuzione delle competenze e ne è uscito fuori un *monstrum*, una grande progetto tecnocratico di espropriazione sovranazionale come definito da Giulio Sapelli. Tra competenze esclusive, concorrenti e funzioni di sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri, l'Unione assomiglia a una piramide rovesciata che si occupa praticamente di tutto e lascia agli Stati le briciole. La comunanza degli interessi senza la volontà politica comune, democraticamente legittimata, ha reso l'Unione europea più simile a un impero tecnocratico basato su un ordine giurisprudenziale piuttosto che a un'unione democratica di popoli liberi. È giunto il tempo di una

---

<sup>7</sup> Giulio Sapelli, *Nella storia mondiale. Stati, mercati, guerre*, p. 18, ed. Guerini e Associati, 2021.

grande fase costituente democratica europea che porti alla nascita di una nuova Confederazione, con un diverso assetto istituzionale che valorizzi l'elemento politico e democratico, integri a livello europeo lo stretto indispensabile per competere nel nuovo assetto globale multipolare (difesa comune e controllo delle frontiere esterne, politiche energetiche e politiche di coesione, oltre alla materia già previste di competenza esclusiva europea) e lasci tutto il resto alla libera sovranità degli Stati nazionali, senza zone grigie, senza sottrazioni di pezzi di sovranità per via sussidiaria. Si dovrà poi completare il percorso iniziato con il Trattato di Lisbona e riconoscere piena ed esclusiva potestà legislativa al Parlamento europeo, ivi compreso il potere di iniziativa come in tutti i parlamenti del mondo. La strada per giungere a una democrazia confederale europea, una democrazia parlamentare con un governo confederale espressione di uno specifico indirizzo politico comune europeo, è lunga e complessa. Passa attraverso il rafforzamento dei partiti politici nazionali e la costruzione di veri partiti europei, che non siano una semplice proiezione dei partiti nazionali azionisti di maggioranza dei relativi gruppi dell'Europarlamento, bensì portatori di una visione e di valori politici comuni sul futuro del continente. Sarà poi fondamentale costruire un raccordo tra autorità politica e autorità monetaria, istituendo un Tesoro europeo con un bilancio comune, che collabori con la Bce facendo valere le sue funzioni di indirizzo politico. Ciò significa che la Bce dovrà necessariamente diventare una vera banca centrale, alla stregua di ciò che sta facendo in questo tempo di emergenza sanitaria ed economico-sociale, per sconfiggere la deflazione secolare in cui siamo immersi a forza di porsi come unico obiettivo il contenimento dell'inflazione e introdurre come le altre banche centrali il doppio mandato, dando pari rilievo agli obiettivi di sostenere il reddito, l'occupazione e la crescita economica dell'Eurozona, mettendo al sicuro i debiti pubblici dagli attacchi speculativi.

Come disse il filosofo francese Gilson all'indomani della costituzione della prima comunità europea della CECA, è stato dato un corpo all'Europa, ma di cosa vivrà questo corpo se non gli diamo un'anima? I tempi sono maturi e l'occasione è come non mai propizia per dare finalmente a questa Europa un'anima politica, democratica e sociale.

## Conclusioni

Alla luce delle considerazioni e delle proposte illustrate pocanzi, ciò che suggeriamo con questo documento è una politica dei tre tempi. Sul breve periodo, abbiamo proposto misure contingenti, utili ed efficaci per affrontare le sfide più impellenti della fase attuale, ossia il potenziamento e la razionalizzazione della rete di protezione sociale (super Naspi) e un grande piano di rilancio della domanda interna per mezzo dei consumi (bonus ‘scaricatutto’) e degli investimenti privati (capitalismo popolare). Sul medio periodo, ci siamo poi focalizzati su misure più strutturali per sfruttare l’occasione storica del Recovery Plan e attivare la leva degli investimenti come traino della crescita economica. Sul lungo periodo, infine, fisco, welfare e costituzione rappresentano le riforme di sistema che ci appaiono più significative per un cambio di paradigma economico, sociale e politico. Presentiamo dunque questo progetto per l’Italia come un piano di interventi puntuali e sistemici idonei a stimolare un cambiamento fondato sulla centralità della persona umana, sulla promozione della dimensione comunitaria della vita civile e su una concezione del lavoro come fondamento del sistema sociale ed economico dentro l’impresa intesa quale comunità solidale di persone che perseguono obiettivi di ricchezza, benessere, crescita e sostenibilità, in una parola bene comune.



[www.anpit.it](http://www.anpit.it)

tel 0645675950

[articolo46@anpit.it](mailto:articolo46@anpit.it) [segreteria@anpit.it](mailto:segreteria@anpit.it)

