

Sintesi trimestrale

di politica, economia e cultura per una società fondata sulla conoscenza

Anno 3, Numero 9

Dicembre-Febbraio 09/10

Synthesis
nihil difficile volenti

L'EUROPA NECESSARIA

Strategia di Lisbona, Welfare, Economia & Mercato, Innovazione, Ambiente & Energia

"La nostra Costituzione è poco conosciuta anche da coloro che ne parlano con aria altezzosa di saccenti. Essa dovrebbe essere più divulgata tra tutti gli italiani: vi provveda chi ne ha facoltà e senza indugio, perché "troppo tardi" sono due parole funeste non solo per i singoli ma anche per i popoli"

Enrico De Nicola



Osservatorio sulle Strategie Europee per la Crescita e l'Occupazione

RIVISTA BIMESTRALE DI ECONOMIA, POLITICA E CULTURA INTERNAZIONALE

Una lente d'ingrandimento sulle aree di sviluppo asiatiche. Problemi ed opportunità dai mercati che registrano gli incrementi annui più importanti. Inchieste, monografie, approfondimenti, consigli degli opinionisti e manager più preparati per affrontare al meglio le nuove sfide della globalizzazione economica.

ABBONAMENTO

1 ANNO DI **east** (5 numeri)
DIRETTAMENTE A CASA SUA CON UNO SCONTO DEL
A SOLI 35,00 euro (anzichè 50,00)

30%

east una rivista da collezionare...

Per sapere dove trovarla
visita il sito

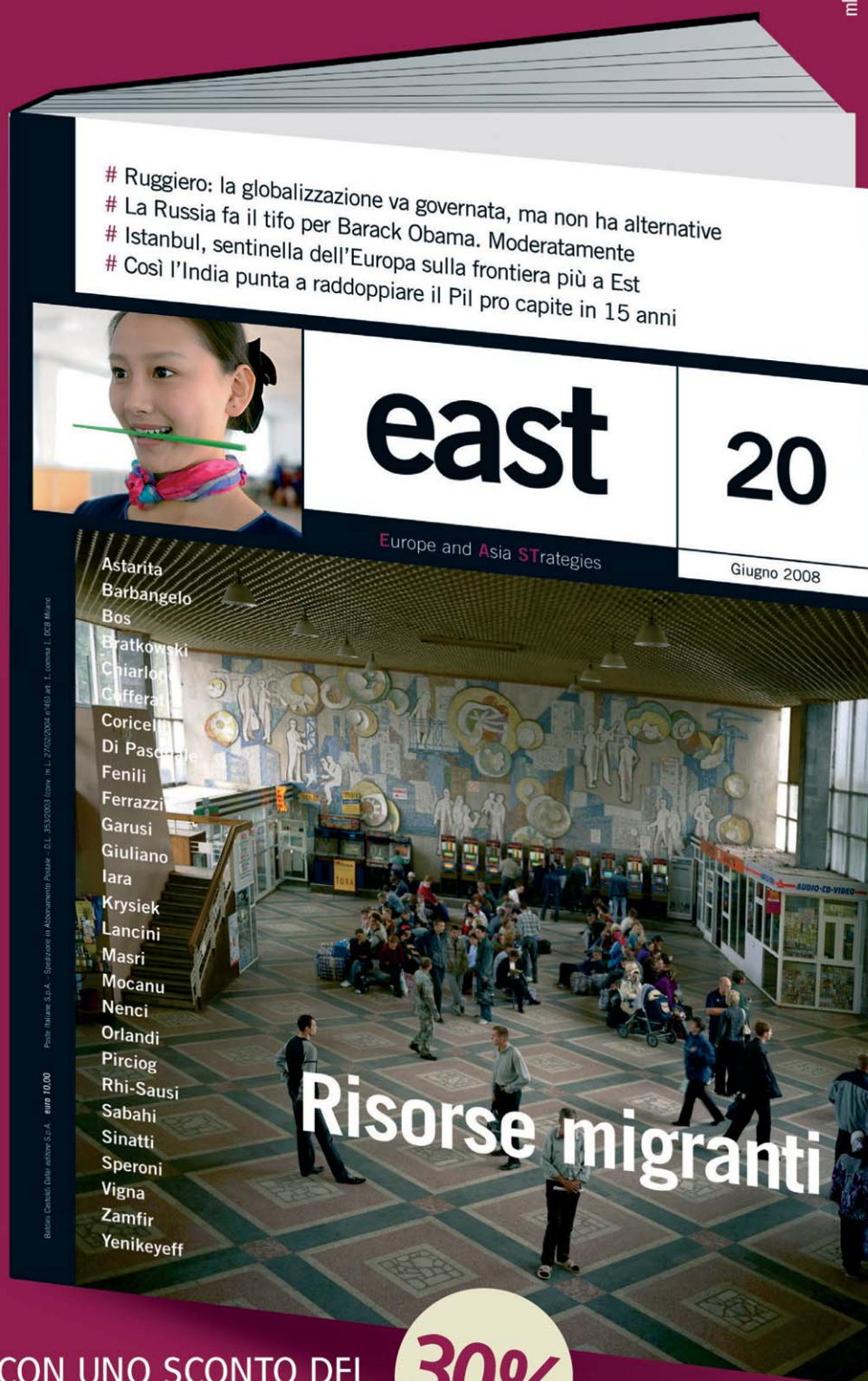
www.eastonline.it

Per maggiori informazioni
e abbonamenti:

Ufficio promozione east
via Sicilia 50, 00187 Roma
tel. +39 06 42 01 19 44
fax +39 06 42 00 43 13

promozione@eastonline.it

Baldini Castoldi Dalai *editore*



Synthesis

Curatore

Michele Gerace

Direttore Responsabile

Riccardo Fabbro

Coordinatore del progetto editoriale

Luca Pasquali

Progetto grafico

Consuelo Tuveri

O.S.E.C.O.

Osservatorio sulle Strategie Europee
per la Crescita e l'Occupazione

Presidente

Michele Gerace

Direttore

Pietro Maria Paolucci

Condirettore

Fabio Pecorari

Segretario generale

Paolo Ricci

Presidente del comitato scientifico

Luciano Caglioti

Vice-Presidente del comitato scientifico

Giuseppe Pennisi

Coordinatore del comitato scientifico

Renato Loiero

Resp. Dip. Istituzioni

Alessandro Sterpa

Resp. Dip. Economico

Francesco Lucà

Resp. Dip. Economia pubblica
e politiche fiscali

Luciana Marino

Resp. Dip. Welfare

Fabio Pecorari

Resp. Ambiente & Energia

Antimo Sambucci

Capo Ufficio Stampa

Luca Mencacci

Ufficio Stampa

Fabio Germani

Raffaella Neri

Sede legale e Redazione:

Via Emilio Albertario, 56 - Roma

Registrazione tribunale di Roma

n° 479/2007 del 19/10/2007

tel. 06.6633702 - fax. 06. 66018663

Stampa:

Rubbettino - Industrie Grafiche ed Editoriali

Viale Rosario Rubbettino, 8

88049 Soveria Mannelli (CZ)

- appunto -

3

Un disegno di modernità serio e responsabile

di Michele Gerace

- welfare -

4

Ammortizzatori, se non ora quando?

di Enrico Letta

5

Sul mercato del lavoro

di Marco Famiglietti

- la nuova Europa -

8

Lisbona dopo dieci anni. Sogno e realtà

di Ezio Andreta

10

La nuova Europa e l'exit strategy dalla crisi internazionale

di Giuseppe Pennisi

12

La relazione sulla partecipazione all'UE e l'attuazione della strategia di Lisbona

di Davide Quattrocchi

14

L'Europa necessaria

di Massimo Preziuso

- economia & mercato -

15

La sostenibilità delle finanze pubbliche nell'UE e il controllo della spesa in Italia

di Renato Loiero

17

Debiti, Consumi e Società

di Alessandro Ferlosio

18

Addio legge finanziaria, benvenuta legge di stabilità

di Letizia Cicinelli

- innovazione & ricerca -

20

Università e impresa: le sponsorizzazioni

di Fabio Severino

22

Una nuova governance per gli Atenei. Ma quale?

di Diego Mantoan (tratto dal sito www.lavoce.info)

- giustizia -

24

Le riforme della giustizia, la nuova Europa e la nostalgia della politica

di Luigi Cameriero

- ambiente & energia -

27

Impianti eolici. Un metodo di ricerca per siti produttivi

di Fabio Massimo Marinelli



Associazione culturale

“cento giovani,,

L'Associazione Culturale “cento giovani” da decenni è impegnata nella formazione professionale e manageriale e nell'orientamento dei giovani alla ricerca di occupazione: si offre loro come guida, aiutandoli nell'individuazione e nel raggiungimento dei propri obiettivi lavorativi. Le attività dell'Associazione, svolte in collaborazione con Istituti scolastici e universitari di Roma, hanno permesso ad un gran numero di ragazzi di trovare una collocazione nel mondo del lavoro.

Attraverso l'Agenzia telematica quindicinale “il laboratorio dei 100”, l'Associazione coinvolge i ragazzi in attività di ricerca e di formazione su temi di attualità quali l'Unione Europea, la ricerca, il lavoro, la scuola, le pari opportunità, l'ambiente e le PMI.

www.centogiovani.it

PULSAR
Centro di Ricerca
Sociale, Economica
Politica e Ambientale

Dal 1988 i cento giovani, attraverso il Centro di Ricerca Sociale, Economia, Politica e Ambientale, elaborano e condividono conoscenza attraverso una ininterrotta attività di ricerca, di formazione

e di innovazione, pensata e rivolta tanto ai giovanissimi, quanto alle imprese, al mondo delle professioni e agli attori istituzionali.

PULSAR conduce una attenta attività di ricerca – di volta in volta oggetto di specifiche pubblicazioni – sul costante evolversi dei rapporti tra:
Giovani e Lavoro | Cittadini, Partecipazione e Istituzioni | Cittadini e Consumi, Economia e Ambiente.

O.S.E.C.O.

È un think tank politico, sociale e culturale che promuove una società delle possibilità fondata sulla conoscenza e sulla scelta, avviando un processo di allargamento della sfera di decisione individuale.
È un cantiere aperto e rivolto ai singoli come ai gruppi. Nasce dalla consapevolezza politica di potersi occupare del futuro, con la volontà di superare alcune frontiere di comodo e tentare di sostituirle con quelle dell'innovazione, del confronto, della conservazione. Nessun aderirà veramente ad O.S.E.C.O.: piuttosto sarà O.S.E.C.O. che aderirà alle idee indisponibili perché di tutti, del competere, del meritare, dell'innovare per riformare e trasformare.
O.S.E.C.O. attraverso la programmazione di incontri, ricerche e approfondimenti che trovano in Synthesis il loro sbocco naturale, mira a rendere concreta, attuale e positiva ogni forma di concertazione e di contaminazione, di confronto e di sintesi tra le parti di volta in volta in gioco.

il laboratorio dei **100**

L'agenzia telematica “il laboratorio dei 100” ha deciso ancora una volta di investire sui giovani per il rilancio del futuro del Paese. Sono loro, infatti, che, più di ogni altri, ad avere la capacità di interpretare il significato autentico e profondo di cambiamenti.

A partire dal tessuto sociale del territorio “il laboratorio dei 100” intende offrire a ragazze e ragazzi uno strumento per comprendere e vivere da protagonisti l'era della globalizzazione, aprendo loro gli scenari mondiali.

In quest'ambito molta attenzione è rivolta alla formazione dei giovani in vista dello sviluppo integrale della persona attraverso l'organizzazione di dibattiti, convegni e iniziative culturali di respiro nazionale ed internazionale. L'insegnamento, nel nostro pensiero, rappresenta il fondamento per lo sviluppo armonioso dei giovani: il che significa concentrarsi sui percorsi di studio, sulla qualità dell'apprendimento, sulla capacità della scuola nell'indirizzare le scelte degli studenti, sul controverso rapporto con il mondo del lavoro.

Tutto ciò è la premessa per l'acquisizione di strumenti idonei ad un efficace inserimento dei giovani nella società civile. Solo così possiamo garantire ai nostri figli un avvenire in piena concorrenza con ragazze e ragazzi degli altri Paesi, per essere la classe dirigente di domani. I giovani devono diventare “imprenditori di se stessi”. In loro c'è l'embrione di una nuova coscienza, di un nuovo impegno per una nuova società. A noi piace pensare l'Italia e il mondo come una fucina di uomini. Un “laboratorio”, appunto.

<http://www.centogiovani.it/illaboratorio>

Un disegno di modernità serio e responsabile

di Michele Gerace

Un bel giorno Socrate pone un interrogativo davvero bizzarro. Almeno per i tempi che corrono.

«Che è la legge?»

«Di che legge domandi?» replica cauto l'«Amico» e Socrate il paziente, a questo punto quasi piccato per la risposta a suo giudizio un po' troppo evasiva dell'altro, continua «E

che? Forse che una legge differisce da un'altra in quanto è legge? Bada a quel che ti domando. La mia domanda è come se io volessi sapere cosa è l'oro; e se similmente tu mi domandassi di che oro ti parlo, io credo che tu non mi domanderesti bene. Perché niente differisce né l'oro dall'oro, né la pietra dalla pietra, in quanto sono pietra e oro. Così neppure la legge differisce dalla legge, ma son tutte la stessa cosa: infatti ciascuna di esse è legge nello stesso modo, non questa più o quella meno. Ora io ti domando, in generale, che cosa è la legge: se dunque hai una risposta pronta, dilla.»

Che poi la legge corrisponda a quel che è legittimo, come prova a rispondere l'«Amico», non c'è dubbio. Ma cos'è che fa di una legge, una buona legge?

Se si da uno sguardo a quel che sta avvenendo nell'avvio di lavori del nuovo anno – si pensi al dibattito sulla necessità o meno di rivedere la Carta costituzionale – la risposta, di per sé non semplice, rischia di risultare banale e per questa ragione merita alcune premesse: per quanto tecnicamente o proceduralmente corretta non è detto che una legge sia perciò stesso una buona legge; una buona legge non può essere il frutto di suggestioni ideologiche né può essere emanata sulla scia di un'onda emotiva più o meno forte; una legge è buona se sostituisce alla barriera del comodo la frontiera dell'innovazione, della conservazione dei valori come del sano confronto tra maggioranza e opposizione.

Il primo compito di un governo riformatore è quello di tratteggiare una prospettiva di sviluppo e di riforma politica moderata e quel tanto che basta radicale, economica ed istituzionale del nostro Belpaese. Un'idea probabilmente tra le più classiche per un Paese che punta a crescere e che non può essere ridotta o adattata a schemi di sinistra, di destra o di centro. Occorre un grande disegno di modernità.

Modernizzare significa smettere di navigare a vista, senza lasciarsi prendere da facili atteggiamenti demagogici, per riprendere a disegnare una rotta da poter seguire per preparare e prepararsi al cambiamento. L'Italia ha bisogno di una rivoluzione liberale estremamente pragmatica che, coniugando l'esigenze di uno stato più equo e leggero, attraverso la predisposizione di progetti seri, tecnicamente complessi e responsabili, sia in grado tanto di promuovere

politiche innovative, quanto di conservare quel che c'è di buono preferendo al consenso di breve periodo, il bene collettivo.

Modernizzare vuol dire saper fornire una nuova prospettiva di sviluppo. Ecco allora che non deve sembrar strano come la costruzione dell'Europa costituisca oltre che una priorità assoluta la

condicio sine qua non per lo svolgimento di qualsivoglia ipotesi di lavoro. Per questo è fondamentale che il Trattato di Lisbona sia entrato in vigore e posto che è indispensabile ragionare in termini di riforma strutturale del sistema non si può non considerare la titolarità dell'Unione europea in ordine alle principali misure ed azioni di carattere strutturale da adottare e da attuare all'interno dell'Italia come degli altri Stati membri. In breve più ci si occuperà di Europa, più ci si occuperà di Italia.

Con ogni probabilità non c'è bisogno di inventare nulla: con l'«agenda di Lisbona», tra l'altro, verosimilmente, prossima al rinnovo, si è avviato in Europa non senza qualche difficoltà un nuovo processo di crescita fondato sulla società della conoscenza.

È in giorni come questi che si devono analizzare in modo continuo e attento la realtà economica e sociale nel suo costante evolversi in relazione alla mappa dei valori fondamentali nella loro applicazione pratica affinché, come presupposto per un lavoro legislativo, si possano rilevare le eventuali divergenze per mantenere un adeguato livello di compatibilità e aderenza tra i due piani.

Oltremodo in democrazia, più di preciso nel concreto svolgersi della democrazia in Italia, non si può prescindere dal ruolo giocato dai partiti politici, da una maggioranza ed una opposizione, dalle indicazioni geografiche di «sinistra» e di «destra». Scriveva a proposito Bobbio che «l'albero delle ideologie è sempre verde» volendo con ciò esprimere l'impossibilità di affermare con troppa facilità la crisi delle ideologie. Una cosa però è certa: gli attuali contrasti tra «sinistra» e «destra» non sono più gli stessi di quando nacque la distinzione. Eppure la distinzione almeno all'inizio va conservata proprio per poter parlare di superamento. Del resto, diversamente, come si potrebbe sostenere il superamento di qualcosa che già non si ritiene essere più esistente in partenza?

Se inizialmente «sinistra» e «destra» potevano indicare diverse indicazioni di programma per via di una diversa interpretazione delle necessità e delle circostanze storiche sociali, oggi non sono più sufficienti a soddisfare le esigenze di cambiamento. La realtà è decisamente molto più complessa, e se diamo poi per presupposta l'esistenza di gruppi d'opinione e di interesse tra loro sovente in



“E’ in giorni come questi che si devono analizzare in modo continuo e attento la realtà economica e sociale nel suo costante evolversi in relazione alla mappa dei valori fondamentali nella loro applicazione pratica”

contrapposizione, il quadro diviene ancora più articolato finanche quando sul tavolo delle trattative ci sono questioni di vitale importanza per il Paese, oggi più di ieri, quali sono il welfare, l'occupazione, la ricerca e l'università, l'ambiente e l'energia, le liberalizzazioni, la sicurezza e l'immigrazione.

Troppo spesso le istituzioni più che essere un luogo di decisione divengono una camera di compensazione che registra i diversi e mutevoli rapporti tra le segreterie di partito con il risultato di continuare ad alimentare una politica che vede come unici campioni del quotidiano coloro che hanno più voce e fiato per urlare.

La distinzione tra «sinistra» e «destra» non è poi così utile per la costruzione di un grande disegno di modernità. E non lo è perché la presa di posizione facile e a tutti i costi non aiuta quando ci si trova davanti a problemi che sottendono questioni indisponibili a logiche di apparte-

nenza. In tal senso potremmo iniziare a parlare di superamento delle ideologie. Solo pensando a costruire una nuova Italia fondata sulla gestione responsabile, magari a volte impopolare, della *res publica* si può credere, in una prima e buona approssimazione, di soffiare sulla fiammella del cambiamento per alimentare la crescita e la modernizzazione del Paese.

Ecco che la risposta alla domanda di Socrate diviene fisiologica: la legge giusta e buona è quella legge che tiene conto di tutte le circostanze finora annotate seppur brevemente. Già perché, per quel che ci riguarda, per l'altezza, l'importanza e l'emergente necessità di un progetto di modernità serio fondato su una società della conoscenza, delle possibilità e del merito, anche un albero, che cade in una foresta dove nessuno lo può sentire, finisce per far rumore.

welfare

Ammortizzatori, se non ora quando?

di Enrico Letta

Coesione sociale e consenso non sono obiettivi necessariamente sovrapponibili. Tanto più in tempi di crisi. La prima si raggiunge attraverso interventi coraggiosi. Il secondo è spesso il frutto della tendenza ad assecondare gli umori e le paure dei cittadini. Con il progetto «Pensaci adesso» TrecentoSessanta propone alcune idee per superare la tentazione del successo elettorale a tutti i e costruire soluzioni utili al Paese e al suo futuro. Come la riforma universale degli ammortizzatori sociali, per la quale è in arrivo la nostra seconda proposta di legge. Non è questo il momento. Da circa un anno il ministro dell'Economia e il ministro del Welfare sono d'accordo soprattutto su un punto: le riforme devono essere rimandate a tempi migliori. La crisi – sostengono – è tanto profonda e invasiva da inibire qualsiasi tentativo di sciogliere, strutturalmente, i nodi più intricati della sfera dell'intervento pubblico. Non ci sono le risorse. E soprattutto il clima nel Paese è tale da non consentire, pena la perdita di coesione sociale, misure che non verrebbero comprese, né accettate dai cittadini. Questo discorso lo applicano a un eventuale cambio delle regole nel settore della previdenza. Ma anche agli ammortizzatori sociali, per sostenere i quali gli interventi già adottati dal governo sarebbero, secondo Sacconi, «più che sufficienti».

Eppure, tra le contromisure alla crisi proposte in questi mesi, proprio la razionalizzazione degli ammortizzatori sociali è in assoluto la più discussa. L'hanno richiesta, a più riprese, la Banca d'Italia, Confindustria, tutti i sindacati, le associazioni di categoria, gli esponenti del mondo delle professioni. I numeri diffusi in questi giorni dall'ISTAT spiegano perché: 2 milioni di disoccupati nel



“Equità, automaticità delle prestazioni, politiche per il reimpiego: sono gli ingredienti di un redesigno normativo sotto il segno della razionalizzazione”

Paese, il dato peggiore dal 2004, con un aumento, rispetto allo scorso anno, di oltre 200 mila unità. La recessione, come previsto, investe la vita dei lavoratori, le PMI, i professionisti. E i segnali di ripresa che arrivano dai mercati internazionali valgono per la finanza, ma non per l'economia reale.

Dinanzi a questi dati, e tenendo conto delle implicazioni concrete della recessione su milioni di famiglie, chiediamo al governo: quando, se non ora, è possibile costruire intorno all'occupazione, e alla tutela per chi la perde, il consenso indispensabile per scrivere la riforma degli ammortizzatori sociali? Una riforma, a carattere universale, che abbia l'ambizione di risolvere le contraddizioni di un mercato del lavoro che tutela troppo pochi privilegiati – basti pensare al caso Alitalia – e troppo poco tutti gli altri: i giovani, le donne, i collaboratori a progetto, i professionisti con partita IVA, i lavoratori dell'indotto di grandi realtà industriali, oggi esclusi dalle forme di protezione previste in caso di crisi perché impiegati presso piccole o piccolissime imprese. La crisi – lo ripetiamo da tempo – poteva essere l'occasione per cambiare il Paese fin dalle sue fondamenta, a cominciare da un sistema di welfare sbilanciato, poco equo e poco competitivo. Invece, così non è stato. E la risposta del governo in Finanziaria costituisce la sintesi di questo approccio al ribasso: in arrivo l'ennesima proroga degli ammortizzatori in deroga, una tantum reiterate, continue eccezioni alla regola. Esattamente l'opposto di quella riforma di sistema che serve a un Paese nel pieno della peggiore crisi occupazionale della sua storia recente. La coesione sociale si persegue provando, con responsabilità, a risolvere i problemi dei cittadini. Non rimandando *sine die* le soluzioni per il timore di

perdere voti e sostegno. Coesione e consenso non sono principi sovrapponibili. È questo forse l'equivoco concettuale più pericoloso che ostacola l'azione riformista nel nostro Paese e che un'opposizione che vuole candidarsi a diventare realmente alternativa deve, invece, sciogliere con grande chiarezza. Con questo spirito, nell'ambito di TrecentoSessanta con Alessia Mosca e alcuni altri nostri amici, stiamo lavorando già da qualche mese al progetto «Pensaci adesso», che ha già condotto alla redazione di una proposta di legge sull'indennità unica di disoccupazione depositata in Parlamento e decritta nel dettaglio nel primo numero di «Treseizero». Equità, automaticità delle prestazioni, politiche per il reimpiego: sono gli ingredienti di un redesigno normativo sotto il segno della razionalizzazione. La stessa razionalizzazione che occorre all'altro grande pilastro del sistema degli ammortizzatori sociali, quello per la cassa integrazione guadagni, per il quale è in via di ultimazione una nuova proposta di legge che presenteremo pubblicamente all'inizio del 2010. L'intento è quello di arginare, per quanto possibile, l'impatto negativo di una stratificazione normativa che,

anziché modernizzare questi strumenti, li ha resi farraginosi e del tutto inadeguati a rispondere alle necessità di un mercato del lavoro sempre più articolato e complesso. Un mercato in cui troppe categorie – penso, su tutte, alle professioni intellettuali – non trovano risposte né politiche, né normative. Le stesse risposte che un riformismo coerente, quale quello sul quale stiamo riflettendo su questo numero del magazine, ha il dovere di individuare.

Estratto da Treseizero, web magazine dell'associazione Trecentosessanta

BIObreve

È nato a Pisa, ha 42 anni ed è sposato. Ha tre figli: Giacomo, Lorenzo e Francesco. È Segretario generale dell'Arel, Agenzia di ricerche e legislazione. Vicepresidente di Aspen Institute Italia, è deputato e vicesegretario del Pd.

welfare

Sul mercato del lavoro

di Marco Famiglietti

“Un nuovo contratto per tutti – Per avere più lavoro, salari più alti e meno discriminazione”, è stato pubblicato nell'ottobre 2008 a firma degli economisti Tito Boeri e Pietro Garibaldi, editrice Chiarelettere. Nel marzo 2009 il senatore del Pd Pietro Ichino ha presentato il testo del disegno di legge n. 1481/09 recante “Disposizioni per il superamento del dualismo del mercato del lavoro, la promozione del lavoro stabile in strutture produttive flessibili e la garanzia di pari opportunità nel lavoro per le nuove generazioni”.

È così tornato di grande attualità, negli ultimi mesi, il dibattito sul cosiddetto mercato “duale” del lavoro: da una parte gli outsider, cioè chi cerca un'occupazione (e chi pur avendone ne cerca una più stabile e tutelata), con poche tutele sul lavoro e con scarse o nulle tutele in caso di perdita del posto; dall'altra gli insider, i lavoratori, cioè, con contratti di lavoro tipici a tempo indeterminato, tutelati e protetti sul lavoro ed in caso di licenziamenti ingiustificati e destinatari di ammortizzatori sociali in caso di perdita del posto. Particolare attenzione meritano, dunque, queste due proposte in tema di “contratto unico”, entrambe ispirate, pur con alcune sostanziali differenze, dallo stesso intendimento di fondo: attraverso la creazione di un regime “unitario” del rapporto di lavoro a stabilità crescente, l'obiettivo è quello di coniugare la flessibilità delle strutture produttive con il massimo grado di sicurezza e tutela dei lavoratori nel mercato del lavoro.

Le due proposte, sottolinea lo stesso Ichino nella relazione al disegno di legge, si differenziano per i seguenti aspetti: a) il progetto di Boeri-Garibaldi lascia in vita le vecchie forme di lavoro “precario”; b) la fase di flessibilità (licenziabilità dietro indennizzo economico crescente con gli anni) prevista dai due economisti dura per i primi 3 anni del rapporto, contro i 20 della proposta Ichino; c) Boeri e Garibaldi prevedono un intervento legislativo di riforma del mercato del lavoro di tipo tradizionale, laddove il regime delineato da Ichino discenderebbe, invece, da un'opzione compiuta in sede di autonomia collettiva; d) solo Ichino, infine, ripensa la disciplina del licenziamento collegandola all'attivazione di nuovi e potenziati ammortizzatori sociali e servizi di riqualificazione (vicini, a dire del senatore, ai livelli scandinavi).

Di seguito una sintesi comparativa dei principali istituti delle due proposte.

		Proposta Ichino	Proposta Boeri - Garibaldi
Il "Contratto collettivo di transizione" (Proposta Ichino)	Definizione	Contratto collettivo di transizione al nuovo sistema di protezione del lavoro.	
	Stipulazione	Il Contratto collettivo di transizione può essere stipulato da un'impresa o gruppo di imprese e una o più oo.ss. delle quali almeno una radicata in non meno di 4 regioni. Il Contratto di transizione, per poter acquistare efficacia, deve essere pubblicato mediante deposito presso il CNEL.	
	Effetti	Con la stipulazione del Contratto collettivo di transizione le parti istituiscono un'Agenzia in forma di ente bilaterale a gestione paritetica o di consorzio, al fine di garantire agli assunti col nuovo regime, in caso di perdita del posto, uno standard unico di garanzia: sostegno al reddito e assistenza intensiva nel mercato del lavoro (vd. sotto "Servizi di sostegno al reddito e ricollocamento"). Il Contratto collettivo di transizione istituisce un regime di garanzie che si applica ai dipendenti assunti dopo la data di stipula del Contratto. Il relativo regime può essere esteso ai dipendenti già in forza presso le imprese solo in presenza di carattere maggioritario delle oo.ss. firmatarie a seguito di elezioni negli ultimi tre anni o di referendum.	
Il contratto individuale di lavoro	Definizione		Schema unitario a tutela progressiva della stabilità (contratto unico)
	Quando si può fare	Il contratto individuale di lavoro viene regolato dalla nuova disciplina a seguito della stipula del Contratto collettivo di transizione.	Possono stipularlo tutte le imprese . A differenza dell'apprendistato, il contratto unico è applicabile a tutti, non soltanto agli under 30 e non prevede riduzioni dei contributi previdenziali (aliquota 33%)
	Funzionamento	Il contratto di lavoro dipendente stipulato con il nuovo regime è a tempo indeterminato con periodo di prova di massimo 6 mesi . Decorso il periodo di prova il datore può licenziare il lavoratore per gravi mancanze e per motivi economici, tecnici od organizzativi.	Il contratto è a tempo indeterminato e prevede due fasi: la prima, di inserimento , dura per i primi tre anni e assorbe anche il periodo di prova. Superata la fase di inserimento, si entra nella fase di stabilità .
		Proposta Ichino	Proposta Boeri - Garibaldi
Licenziamento	Preavviso	Quando non sia stato stipulato il patto di prova, o il relativo termine sia scaduto, il licenziamento non disciplinare deve essere comunicato in forma scritta, con espressa menzione del motivo economico, tecnico od organizzativo. Il preavviso deve essere non inferiore a tantissimi mesi quanti sono gli anni compiuti di anzianità di servizio (max 12 mesi). Il lavoratore può optare per la cessazione immediata del rapporto con la corrispondente indennità sostitutiva a carico del datore.	Non è oggetto di specifica regolamentazione
	Disciplina	1) per i licenziamenti per motivi economici, tecnici od organizzativi è previsto un indennizzo monetario (vd. sotto "Indennizzo monetario" per gli importi).	Nella fase di inserimento il licenziamento può avvenire solo dietro indennizzo di importo crescente in relazione all'anzianità aziendale nel triennio (vd. sotto "Indennizzo monetario" per l'importo), salvo giusta causa.
		2) mantenimento dell'attuale disciplina dei licenziamenti (art. 18 SdL) soltanto per quelli disciplinari , per quelli discriminatori o di mero capriccio .	Nella fase di stabilità il contratto viene regolato dall'attuale disciplina dei licenziamenti (art. 18 SdL, tutela reale per aziende con più di 15 dipendenti, tutela obbligatoria per le altre).
		3) solo nel caso di anzianità superiore a 20 anni alle dipendenze del medesimo datore di lavoro, si presume il carattere discriminatorio del licenziamento con applicazione della tutela reintegratoria, salva la possibilità del datore di provare il giustificato motivo economico, tecnico o organizzativo (onere della prova a carico del datore).	Nei casi di licenziamento discriminatorio si applica l'art. 18 SdL.
	In caso di applicazione dell' art. 18 SdL , possibilità del giudice di optare tra: a. reintegrazione e risarcimento del danno b. reintegrazione con riduzione o azzeramento del risarcimento c. risarcimento del danno, maggiorato o no dell'indennizzo per mancata reintegrazione		
	Le esigenze inerenti alla produzione, che motivano il licenziamento, non sono soggette a sindacato giudiziale , salvo il controllo, quando il lavoratore ne faccia denuncia, di motivi discriminatori o di mero capriccio.		
		Proposta Ichino	Proposta Boeri - Garibaldi
Licenziamento	Indennizzo monetario	Al lavoratore licenziato per motivi economici, tecnici od organizzativi spetta una mensilità di retribuzione per anno di anzianità di servizio. L'indennizzo è decurtato del preavviso previsto; è dimezzato sotto i 15 dipendenti; non è dovuto quando il lavoratore abbia maturato i requisiti per la pensione.	Al lavoratore licenziato per motivi non discriminatori durante la fase di stabilità spetta una compensazione pari a 15 giorni di retribuzione per ogni trimestre di lavoro.
	Servizi di sostegno al reddito e ricollocamento (Proposta Ichino)	Al lavoratore assunto con il nuovo regime che abbia almeno un anno di anzianità, quando abbia perso il posto in conseguenza di un licenziamento non disciplinare o di un licenziamento disciplinare dichiarato illegittimo, cui non abbia fatto seguito la reintegrazione, l'Agenzia istituita con il Contratto collettivo di transizione è obbligata a offrire la stipulazione di un " contratto di ricollocazione al lavoro " che prevede le seguenti forme di sostegno al reddito e assistenza al ricollocamento:	
		l'erogazione del trattamento di disoccupazione , tranne per i lavoratori che abbiano superato il periodo di prova ma non il primo anno di servizio, pari a: assegno di disoccupazione ordinaria o speciale INPS + un trattamento complementare (a carico dell'Agenzia) tale da raggiungere il 90% dell'ultima retribuzione il 1° anno (limite max 40.000 €), 80%-70%-60% nei successivi 3 anni. Durata max del trattamento pari a quella del rapporto di lavoro detratto il primo anno, max 4 anni.	
l'erogazione dell' assistenza intensiva nella ricerca della nuova occupazione			
formazione o riqualificazione con impegno del lavoratore a porsi a disposizione per le iniziative previste			
potere direttivo e controllo dell'Agenzia sulla effettiva attivazione/disponibilità del dipendente al ricollocamento			
riduzione o sospensione delle prestazioni in caso di accesso a nuove occupazioni in prova o a termine			
recesso per giusta causa da parte dell'Agenzia, in caso di inadempimento del lavoratore			

		Proposta Ichino	Proposta Boeri - Garibaldi
Aspetti economici	Contributi previdenziali	Aliquota del 30% derivante dalla media ponderata dei contributi oggi gravanti sul lavoro subordinato (circa 31,5%) e collaboratori (24,7%), fatti salvi i regimi agevolati per l'apprendistato.	La proposta prevede un contributo previdenziale uniforme (33%) per qualunque prestazione di lavoro (anche a progetto), allineato ad aliquota piena prevista per il lavoro subordinato.
	Finanziamento dell'Agenzia e copertura finanziaria (Proposta Ichino)	Finanziamento dell'Agenzia a carico delle imprese, nella misura determinata dallo statuto dell'Agenzia (con meccanismi di bonus/malus); possibilità di avvalersi dei contributi del FSE. E' previsto a carico dell'Eriario un contributo dello 0,5% del monte salari dei dipendenti assunti con il nuovo regime, a favore delle aziende sotto i 15 dipendenti.	
	Salario minimo (Proposta Boeri-Garibaldi)		Introduzione del salario minimo nazionale da applicare a ogni prestazione di lavoro, incluso le prestazioni di lavoro a progetto. Il compito di aggiornare (ogni 12 mesi) la soglia del salario minimo viene affidata ad una Commissione istituita da D.M. e formata da 5 membri in carica per 5 anni
Esclusioni, rapporti con altre forme contrattuali, riassunzione del lavoratore	Esclusioni	Dal regime discendente dal "Contratto di transizione" rimangono esclusi i rapporti di lavoro stagionali o puramente occasionali, i collaboratori autonomi con almeno 40.000€ di R.a.I. o iscritti ad albo o ad un ordine professionale incompatibile con il lavoro dipendente.	
	Rapporti con altre forme contrattuali flessibili	Non abolisce espressamente nessuna delle attuali forme contrattuali flessibili	Nelle intenzioni di Boeri-Garibaldi "il contratto unico" dovrebbe assorbire la stragrande maggioranza delle assunzioni senza la necessità di abolire i contratti flessibili oggi esistenti. Per questi diverranno operativi degli standard minimi, sia in termini di salario minimo, sia in termini di contributi previdenziali obbligatori. L'auspicio degli autori è anche una riduzione della durata massima dei contratti a tempo determinato (max 2 anni) e un aumento dei contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione (attualmente pari a 1,61%).
	Riassunzione di lavoratore presso la stessa azienda	Fattispecie non regolata espressamente	Un'azienda che ha interrotto un contratto unico durante la fase di inserimento potrà riassumere lo stesso lavoratore, nei successivi dodici mesi, solo ripristinando il suo statuto, in quanto a tutele contro il licenziamento, all'atto dell'interruzione del rapporto di lavoro. Il periodo pregresso viene considerato utile ai fini del raggiungimento della c.d. "fase di stabilità" anche in caso di lavoratore a termine riassunto dalla stessa azienda con contratto unico.

Lisbona dopo dieci anni. Sogno e realtà

di Ezio Andreta

Sono trascorsi quasi dieci anni da quando i Capi di Stato e i Primi Ministri dei Paesi Membri dell'Unione Europea sottoscrissero a Lisbona nel marzo del 2000 una dichiarazione importante per il futuro dell'Europa. Gli europei avevano intuito che l'Unione si trovava dinanzi a una svolta epocale risultante dalla globalizzazione e dalle sfide presentate da una nuova economia basata sulla conoscenza. Si erano resi in effetti conto che la globalizzazione aveva reso incompatibili tra loro, il modello ideale di sviluppo che l'Europa si era data con quello economico.

Spinti dall'entusiasmo, avevano sognato di poter cambiare l'Europa. Avevano avuto l'ingenuità di credere di poterlo fare rapidamente in un decennio. Avevano avuto il coraggio di dire che una scelta cruciale si imponeva per cambiare il modello economico, convinti di ritrovare per il continente la via di un nuovo sviluppo responsabile e sostenibile, capace di coniugare competitività e qualità di vita e di preservare il modello di società, acquisito attraverso anni di lotte e di conquiste.

Un modello di sviluppo ambizioso che pone l'uomo, l'ambiente e la coesione sociale e regionale al centro del sistema socio-economico. Una sfida difficile da affrontare perché impone cambiamenti radicali nel modo di agire, produrre e pensare. Cambiamenti che incidono su ogni aspetto della vita delle persone e richiedono profonde trasformazioni strutturali nell'intero sistema economico.

L'entusiasmo aveva impedito di valutare correttamente i tempi e i costi di una trasformazione così radicale, di rendersi effettivamente conto di quanto lungo sarebbe stato il processo di trasformazione e di capire che sarebbe stato possibile realizzarlo solo nella misura in cui si fosse stati in grado di prendere tempestivamente con lucidità, coerenza e determinazione le misure necessarie a creare le infrastrutture del sapere, intensificare la ricerca, promuovere l'innovazione e le riforme economiche, ammodernare la Pubblica Amministrazione e i sistemi d'istruzione e formazione. Dopo dieci anni è legittimo interrogarsi su cosa è successo. Quanto del sogno di Lisbona è diventato realtà? Purtroppo il bilancio è poco esaltante. Malgrado gli stimoli e le iniziative lanciate da Bruxelles per sostenere i Paesi Membri nell'attuare gli obiettivi di Lisbona poche sono state le riforme e le iniziative prese. Il sogno è rimasto nel cassetto, forse oggi non entusiasma più come allora e a molti sembra divenuto irrealistico e impossibile. Eppure a livello europeo a partire dal 2000 uno sforzo era stato fatto per riorientare l'insieme delle politiche UE e farle

convergere verso la trasformazione del modello economico, verso la conoscenza.



“Se l'Europa vuole mantenere l'elevato benessere raggiunto deve investire in conoscenza in modo da poter ristrutturare e riorientare il suo sistema economico verso il soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle persone”

In quella prospettiva assumevano in particolare un ruolo chiave l'ambiente, l'istruzione, la formazione e la ricerca. Tutti i programmi europei, politiche sociali, regionali e agricole comprese, recepiscono questa necessità e considerano prioritario il finanzia-

mento di queste azioni dedicando importanti risorse finanziarie alla loro promozione. Sul piano strategico vengono stabiliti degli obiettivi per le diverse politiche e definiti dei piani d'azione, coerenti e complementari tra loro in modo da ottimizzarne l'impatto e accelerare il cambiamento.

Per la ricerca vengono fissati due obiettivi ambiziosi: portare la spesa annua in ricerca al 3% del PIL e il numero dei ricercatori a un milione ottocentomila.

Purtroppo i Paesi Membri, a parte qualche eccezione, come Svezia, Finlandia e la vicina Francia, non sono stati in grado di decidere una strategia di sostegno alle azioni promosse dall'Unione e di prendere le misure che si imponevano per stimolare la svolta.

L'investimento in ricerca è sceso al di sotto della soglia del 2% e il numero dei ricercatori si è stabilizzato intorno al milione e trecentomila unità. Lontano dagli obiettivi fissati.

In alcuni Paesi, inclusa l'Italia, sono state lanciate iniziative nuove miranti a integrare gli sforzi pubblici e privati a livello europeo e regionale. Molte Piattaforme Tecnologiche e Distretti Tecnologici sono rispettivamente nati a livello europeo e a livello regionale, integrando le risorse e le conoscenze dell'industria con quelle dei centri pubblici di ricerca su temi specifici di comune interesse.

Formule nuove che non hanno ancora incominciato a produrre gli effetti sperati, forse più per mancanza di stabilità e continuità dei finanziamenti che per la loro scarsità.

Gli indugi, le poche risorse e la gravità della crisi hanno purtroppo spinto i Paesi a dare priorità al breve termine, a prendere misure conservative e a dimenticare, a volte a mettere in dubbio, il valore della stessa Dichiarazione di Lisbona. Molte misure di breve periodo sono state prese, paradossalmente quasi tutte orientate piuttosto a sostenere e mantenere il modello economico tradizionale, non più sostenibile e competitivo, in contraddizione evidente con gli obiettivi della stessa strategia di Lisbona.

I Paesi avrebbero dovuto dimostrare più coraggio e approfittare della crisi per adottare misure radicali in grado di assicurare un futuro alle nuove generazioni.

Occorreva alzare lo sguardo oltre la crisi e avere l'audacia d'investire in formazione e ricerca, di promuovere la cre-

azioni di una nuova generazione di imprenditori e di imprese, eliminando gli ostacoli burocratico-amministrativi, utilizzando la fiscalità e le regole per stimolare una domanda interna di prodotti e servizi nuovi ad alto valore aggiunto. Tutto ciò non è avvenuto malgrado la globalizzazione ci abbia insegnato che non è possibile rimanere inchiodati al passato e illuderci che il nostro sviluppo possa ancora essere trainato dalle capacità di esportare in tutto il mondo merci e servizi a basso valore aggiunto, mantenendo la quota di mercato di cui abbiamo beneficiato fino a ieri.

Questa fase che ci ha visti protagonisti importanti nel mercato mondiale è finita. Bisogna in effetti prendere atto che la domanda di beni e servizi a basso valore aggiunto si ristruttura sempre più a favore dei Paesi Emergenti. A dieci anni da Lisbona il messaggio è ancora valido ed attuale. Per l'Europa non c'è alternativa. La situazione economica e il pesante indebitamento pubblico, in particolare in alcuni Paesi tra cui l'Italia, non devono tuttavia costituire un alibi a inerzia e rassegnazione. Il sogno resta valido e può essere trasformato in realtà. L'esperienza fatta in questi dieci anni può certamente aiutarci nelle scelte. E' proprio nelle situazioni difficili che si deve avere il coraggio di prendere le misure che possono permetterci d'invertire la rotta, abbattendo le barriere che impediscono il cambiamento del sistema economico e creando nuove opportunità di sviluppo.

A Bruxelles si riflette sulle azioni che potrebbero incidere sul sistema socio-economico in termini di svolta e di recupero di competitività. Tra queste mi pare che alcune

misure specifiche, a costo zero, meritino una riflessione più approfondita.

Me ne vengono in mente tre: la prima mirante ad invitare tutti gli attori implicati nel processo di cambiamento ad agire insieme in modo sincrono e coordinato, la seconda a spostare l'enfasi dalla "business innovation" alla "social innovation" e la terza ad investire in cultura.

Lo spostamento di enfasi sul sociale assumerebbe non solo una valenza etica, ponendo la produzione al servizio dell'uomo, ma potrebbe contribuire anche a creare nuove opportunità di mercato.

Soddisfare i bisogni crescenti in sicurezza, qualità, salute, sostenibilità può in effetti rivitalizzare il sistema produttivo europeo, contribuendo a generare un'importante domanda interna in grado a breve termine di trainare e creare nuovi posti di lavoro. Una prospettiva incoraggiante che interpreta perfettamente lo spirito riformatore della Dichiarazione di Lisbona, pur rovesciandone i termini, mettendo al centro dell'interesse il mantenimento del benessere degli europei. Detto con parole semplici ma comprensibili, la Dichiarazione dovrebbe leggersi così: "Se l'Europa vuole mantenere l'elevato benessere raggiunto deve investire in conoscenza in modo da poter ristrutturare e riorientare il suo sistema economico verso il soddisfacimento dei bisogni fondamentali delle persone".

Una lettura nuova che rende la Dichiarazione di Lisbona attuale ed urgente, dando vigore e concretezza al sogno. Sarà questa volta l'Europa capace di trasformarlo in realtà?

BIObreve

Come rappresentante della Commissione, ha partecipato ai negoziati che hanno dato luogo alla nascita, dopo la crisi petrolifera del 1973, dell'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE-OCSE). Come rappresentante della Commissione ha inoltre partecipato ai lavori di diversi Comitati creati dall'AIE nel settore delle Misure d'Emergenza petrolifera e del Mercato petrolifero Mondiale. Nel 1978 è stato incaricato del coordinamento della "Task Force" creata dalla Commissione per le emergenze petrolifere. Nel febbraio del 1995, nominato Direttore della Direzione "Energia", assume la responsabilità delle attività di ricerca promosse nel settore della Fissione Nucleare e delle Energie tradizionali e alternative. Nel marzo 1996 è chiamato a coordinare la Task Force "Auto di domani", creata dalla Commissione allo scopo di accelerare ed integrare le attività di ricerca nel settore automobilistico. Dopo questa parentesi energetica è chiamato nel gennaio 1999 a dirigere la Direzione "Crescita competitiva e durevole" e a mettere in opera il V Programma Quadro, dopo aver contribuito a definirne le strategie e le priorità. Dal 1995 ha assunto la Presidenza di differenti Comitati Europei nel settore dell'Energia, del Carbone e dell'Acciaio, dello Sviluppo sostenibile e più recentemente delle Nanotecnologie. Dal 1999 ha inoltre assunto la responsabilità di Capo delegazione UE nell'ambito dell'accordo di cooperazione scientifica e tecnologica nell'area dei materiali e delle nanotecnologie con la NSF (USA) e dell'accordo multilaterale "Intelligent Manufacturing system" (IMS). Nel gennaio 2000 assume la direzione "Tecnologie industriali" e contribuisce alla definizione del VI Programma Quadro nell'ambito del quale assume la responsabilità della gestione della Priorità "Nanotecnologie, Materiali Multifunzionali e Nuovi processi di produzione". Dal Giugno 2006 è Presidente dell'Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea (APRE). Dall'Ottobre 2006 è membro dello Scientific Committee della Fondazione "Rino Snaidero. Dall'Aprile 2007 è stato nominato Commissario dell'Agenzia Nazionale per l'Innovazione.

La nuova Europa e l'exit strategy dalla crisi internazionale

di Giuseppe Pennisi

L'Europa cambia. Il primo dicembre è entrato in vigore il Trattato di Lisbona che introduce importanti innovazioni istituzionali (le votazioni a maggioranza per le materie di competenza Ue, un sistema di co-decisione tra Consiglio dei Ministri e Parlamento Europeo). Il primo gennaio hanno preso possesso delle loro funzioni coloro che il Consiglio Europeo ha designato titolari delle

due nuove cariche introdotte dal Trattato di Lisbona: il belga Herman Van Rompuy nella veste (per due anni e mezzo) di Presidente del Consiglio Europeo medesimo e la britannica Catherine Ashton in quella di Alto Rappresentante dell'Ue per la politica estera e di sicurezza comune. In gennaio, i componenti della nuova Commissione Europea si presenteranno al Parlamento Europeo della cui fiducia hanno esigenza prima di iniziare ad operare.

Sarebbe sterile riprendere le polemiche sulle "nomine europee" e sul ruolo avuto più o meno incisivo avuto dall'Italia. Si deve guardare al futuro con ottimismo: Van Rompuy si è rivelato, in Patria, un ottimo negoziatore – la dote più importante per fare convergere 27 Stati molto differenti su posizioni comuni; Catherine Ashton rappresenta l'ala più moderna del socialismo europeo e ha (anche per ragioni di famiglia) una vasta rete di relazioni personali nella comunità internazionale. E' utile ricordare quanto ha scritto in prima pagina il "New York Times" all'indomani delle nomine: il primo dovere dei nuovi leader europei è dare prova dell'unità del loro blocco.

Ciò è tanto più necessario poiché ci sono crescenti indicazioni della creazione strisciante di un G2 (Usa-Cina) come elemento apicale del G20 e, quindi, come pilota dell'economia mondiale, specialmente in questa fase di ricerca di una strategia di uscita dalla crisi finanziaria ed economica mondiale. Se ne sono visti segni eloquenti nella recente visita del Presidente degli Stati Uniti in Asia: un'intesa molto al ribasso (rispetto alle attese, probabilmente eccessive, di alcuni) in materia di ambiente e clima; un accordo implicito molto più sostanziale in materia di tasso di cambio (la moneta cinese verrà rivalutata gradualmente, ma leggermente, rispetto a quella Usa pur restando agganciata al "greenback"). Mentre, al termine del vertice di Pittsburgh, i Grandi del G20 si congratulavano a vicenda, all'interno della delegazione Usa, si diceva che quello raggiunto è un equilibrio di Nash (dal nome del Premio Nobel, reso noto grazie al film *A Beautiful Mind*, che ha teorizzato equilibri dinamici, e quindi instabili). In seno alle delegazioni europee, invece, si faceva riferimento a una commedia settecentesca messa in musica da Antonio Salieri (*Prima le parole, poi la musica*), in altri termini se si potessero redigere le nuove regole mondiali sulla finanza (le parole) se non si fosse in precedenza risolto il nodo



“E' possibile un profondo riassetto delle regole in una fase in cui c'è la minaccia di una tempesta valutaria?”

degli squilibri finanziari mondiali e dei tassi di cambio, specialmente del dollaro, di cui si teme un tracollo (la musica). Le due battute esprimono, in modo differente, lo stesso dilemma: è possibile un profondo riassetto delle

regole in una fase in cui c'è la minaccia di una tempesta valutaria? Nonostante gli appelli del Segretario al Tesoro Usa a favore di un dollaro forte, l'Amministrazione Obama continua a seguire ancora la politica del *benign neglect* (trascuratezza voluta) nei confronti del valore internazionale del dollaro, nonostante, con un debito totale interno (famiglie, imprese, settore pubblico) pari a tre volte il Pil il prossimo scossone finanziario potrebbe venire dall'estero (un dollaro a picco che provochi un'ondata di sfiducia nonostante il quadro macro-economico paia migliorare). Il rapporto di cambio con la moneta unica europea si pone a 1,5 dollari per euro – livello che secondo il maggiore istituto di analisi economica tedesca (Diw Berlin) rappresenta il livello di soglia oltre il quale la sofferenza dell'export diventa eccessiva. In parallelo, uno studio ancora inedito di un giovane economista bolognese (ma di ruolo a Los Angeles), Piero Cinquegrana, circola al ministero delle Finanze tedesco; nel lavoro, viene dimostrata la stabilità delle relazioni monetarie Usa-Cina nel lungo periodo. In aggiunta, le ultime stime di Angus Maddison, un economista che ha dedicato tutta la propria vita allo studio della contabilità economica nazionale, sostiene che in termini di parità di potere d'acquisto il Pil della Cina è pari all'80% di quello Usa (non al 50% come valutato dalla Banca Mondiale). Un rallentamento della crescita della Cina (inevitabile in caso di rivalutazione dello yuan) frenerebbe, quindi, l'intera economia mondiale, in una fase, per di più, delicatissima. Ciò, unitamente alle alte riserve in dollari Usa presso la Banca centrale cinese, spiega perché gli Usa non insistano più perché Pechino riveda le loro politiche valutarie e chiedono, invece, aiuto all'Ue perché insista affinché l'Asia acceleri la propria crescita interna. Nell'Ue, però, nonostante la discesa in campo di Angela Merkel (più verbale che sostanziale) a favore del Lecce Framework, ossia del programma in gran misura italiano per modificare le regole della finanza internazionale, aumentano gli scetticismi sulla possibilità di effettuare cambiamenti radicali sino a quanto non si è definito un percorso per uscire dal crescente disavanzo dei conti con l'estero Usa. Con tanti temi sul tappeto, un accordo a 20 è praticamente impossibile da raggiungere. Lo dimostra matematicamente un lavoro di Paul R. Masson e John C. Pattison della Joseph Rotman School of Management (si può chiedere a paul.masson@rotman.utoronto.ca, oppure a johnpattison@rogers.com), il cui sunto troneggia sulla scrivania di Obama alla vigilia del

G20. In tal senso, un eventuale G2 (che darebbe all'Europa un ruolo di comprimario nel processo decisionale mondiale) è figlio del G20. L'Europa stessa, però, sta facendo molto poco per darsi un ruolo maggiore: il confuso negoziato che ha portato alle "nomine europee", la bagarre sulle poltrone europee al Fondo monetario e in Banca mondiale, la disorientante strategia mediterranea e quella nei confronti dell'ex-Urss, stanno dando al resto del G20 l'idea che la sigla Ue sia poco più di un sito web e di alcune tonnellate di carta intestata.

L'ormai ottantunenne, Stanley Hoffman dell'Università di Harvard, uno dei più noti specialisti di relazioni internazionali (molti hanno studiato sul suo libro "Gulliver's Troubles" sulle difficoltà della politica estera Usa negli anni di Kennedy e di Johnson", ha di recente dato alle stampe un saggio in cui si chiede se le relazioni transatlantiche (che hanno l'economia e la politica mondiale per 70 anni) sono "obsolete" od "ostinate". Sta in gran misura alla nuova Ue dimostrare di essere un pilastro saldo della partnership e che la partnership medesima è centrale agli equilibri internazionali.

BIObreve

Nato a Roma nel gennaio 1942, è dal 1995 professore alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. È stato direttore generale presso i Ministeri del Bilancio e del Lavoro, interrompendo il servizio nella pubblica amministrazione per incarichi presso la FAO e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Dal 1967 al 1982 ha avuto una prima carriera in Banca Mondiale. Ha pubblicato numerosi libri e collabora frequentemente a quotidiani e periodici.

La relazione sulla partecipazione all'UE e l'attuazione della strategia di Lisbona

di Davide Quattrocchi

A novembre 2009 abbiamo assistito a due eventi significativi per l'Europa: il via libera all'entrata in vigore, dal 1° Dicembre, del trattato di Lisbona e la designazione dei due posti al vertice dell'UE istituiti dal trattato, e cioè il primo ministro belga Herman Van Rompuy in veste di Presidente del Consiglio europeo e la Commissaria Catherine Ashton come Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

La visione della nuova Europa contenuta nel trattato di Lisbona che entrerà in vigore dal primo dicembre è quella di un soggetto più efficiente e più partecipato dai cittadini nelle sue decisioni, oltre che più autorevole sulla scena mondiale.

L'iter lungo e travagliato dell'adesione al trattato, per la comprensibile resistenza di molti Stati a cedere sovranità e a rinunciare a diritti di veto a favore delle istituzioni europee, è probabilmente la migliore testimonianza a favore della profondità dei cambiamenti che il nuovo patto porta con sé.

L'adozione di tutta la normativa europea, da cui deriva, giova rammentarlo, il 75% del nostro *corpus* normativo, sarà d'ora in poi subordinata a un livello di controllo parlamentare che non sembra avere riscontri in altre strutture sovranazionale o internazionale. La legislazione europea richiederà infatti, d'ora in poi e salvo alcune eccezioni, la duplice approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo¹.

Ma quale è lo stato dell'Unione sul quale il Trattato insiste, in particolare sul piano delle riforme economiche e del raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona? In proposito, non possiamo che rifarci, per l'Italia, al documento previsto dall'articolo 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, che prevede la presentazione al Parlamento da parte del Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, di una relazione illustrativa degli sviluppi del processo di



“La visione della nuova Europa contenuta nel trattato di Lisbona che entrerà in vigore dal primo dicembre è quella di un soggetto più efficiente e più partecipato dai cittadini nelle sue decisioni, oltre che più autorevole sulla scena mondiale”

integrazione europea, con particolare riferimento alle attività del Consiglio dell'Unione europea, alle questioni istituzionali, alle relazioni esterne, alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni e agli orientamenti generali delle politiche dell'Unione². La relazione annuale 2008, strutturata in tre parti, è stata presentata in Consiglio dei Ministri il 20 aprile 2009 e in Parlamento il 21 maggio 2009.

La prima parte illustra le questioni istituzionali e strategiche dell'Unione e gli orientamenti prioritari delle politiche economiche e finanziarie di fronte alla crisi in atto, la seconda, sua volta articolata in tre sezioni, dà conto della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario sia nella fase ascendente che in quella discendente, la terza concerne le politiche di coesione e l'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione.

Sul fronte economico, affrontato nella sezione II, emerge come l'applicazione iniziale del PSC riformato nel 2005, abbia mostrato un quadro di luci e ombre, positivo in particolare per quanto riguarda la correzione dei disavanzi eccessivi, ma più lento sul piano della prevenzione.

Ferme restando le iniziative assunte nel corso del G20 del 15 novembre 2008, svoltosi su iniziativa dell'Unione europea, la relazione da conto dei contenuti della proposta della Commissione presentata il 26 novembre (COM(2008) 800), lo *European Economic Recovery Plan*, che destina risorse pari a circa l'1,5 per cento del PIL comunitario³.

Inoltre, è proseguita la costante informazione del Parlamento e degli altri attori istituzionali attraverso la trasmissione agli stessi degli atti comunitari e dell'Unione europea⁴.

Per i profili che interessano maggiormente la strategia di Lisbona, dopo l'approvazione, nell'ottobre 2005, del primo Piano nazionale di riforma (PNR), il sistema CIACE ha assunto il coordinamento dell'attività di monitorag-

1. Inoltre, scatta un importante coinvolgimento dei parlamentari nazionali nel processo decisionale. Ciascuno di essi infatti riceverà infatti tutte le proposte legislative dell'Unione, in tempo utile per discuterle con i suoi ministri prima che il Consiglio europeo adotti una posizione e avrà anche il diritto di proporre un nuovo esame se ritiene che non sia rispettato il principio di sussidiarietà, per il quale ogni decisione va presa al livello di governo più vicino possibile al territorio.

2. Inoltre, la relazione deve riferire sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario nonché sull'attuazione delle politiche di coesione economica e sociale e sull'andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione.

3. Per quanto riguarda più specificamente la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e il recepimento delle normative europee nell'ordinamento interno, la relazione ricorda come sia proseguito nel 2008 l'attività del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), che ha la funzione di assicurare il coordinamento e la definizione della posizione italiana per dossier di carattere "orizzontale".

4. In particolare, sono state effettuate 84 trasmissioni di documenti, con le quali sono stati inviati alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica 6.699 documenti; alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 38.066 documenti; alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblies dei Consigli regionali e delle Province autonome 38.066 documenti; alla Conferenza Stato - Città e autonomie locali 8.182 documenti e al CNEL 8.182 documenti. Per rafforzare il canale di comunicazione e collaborazione con il Parlamento, sono state migliorate le modalità di selezione dei documenti da trasmettere attraverso un accordo interistituzionale sottoscritto il 28 gennaio 2008 dal Ministro per le Politiche europee

gio del PNR e della redazione dei rapporti sul suo stato di attuazione. La relazione ricorda che le linee di azione contenute nel PNR del 2005 sono state attuate e hanno avuto effetti positivi, come testimoniato anche dalle valutazioni e dalle raccomandazioni della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea. Permane tuttavia il problema economico di fondo dell'Italia, vale a dire la bassa crescita della produttività, aggravata dalle forti differenze regionali⁵.

Per quanto riguarda la cd. fase discendente, nel corso dell'anno 2008 l'attività di adeguamento dell'ordinamento italiano alla normativa comunitaria è consistita nel completamento dell'esercizio delle deleghe legislative contenute nella Legge comunitaria 2006 (legge 6 febbraio 2007, n. 13) e nel recepimento delle direttive contenute negli allegati alla Legge comunitaria 2007 (legge 25 febbraio 2008, n. 34)⁶.

Per quanto riguarda la partecipazione al processo normativo nelle singole politiche, vengono illustrati gli sviluppi relativi a mercato interno e concorrenza, politica agricola e per la pesca, politica per i trasporti e le reti transeuropee, politica per la ricerca e l'innovazione, politica energetica, politica per l'ambiente, politica fiscale, tutela degli interessi finanziari e lotta contro la frode, politiche sociali e spazio europeo di libertà, giustizia e sicurezza⁷.

A fronte della crisi finanziaria ed economica che nella seconda metà del 2008 ha investito la comunità internazionale, la relazione sottolinea come la strategia del mercato unico abbia assunto un valore particolare nell'ambito dello straordinario sforzo di coordinamento delle politiche registrato a livello europeo e in presenza degli interventi a sostegno dell'economia varati dai singoli Stati. Il mercato interno viene, infatti, riconosciuto come elemento fondamentale per la crescita e uno dei più grandi successi del processo di integrazione europea fino a oggi; viene inoltre riconfermato l'impegno a sostenere i criteri fondamentali di un mercato interno pienamente funzionante che elimini le barriere residue nella circolazione delle merci e nella prestazione dei servizi, nonché a svolgere un ruolo decisivo nella riduzione dell'impatto della recessione sull'economia reale, pur nel rispetto dei principi di concorrenza. Sulle politiche di coesione economica e sociale la relazione analizza l'evoluzione dell'economia italiana, evidenziando un rallentamento nel 2007 e un significativo peggioramento nel corso del 2008, in linea peraltro con l'economia internazionale bruscamente orientata verso un aggravamento sia della congiuntura sia delle prospettive di medio termine. Permane il forte divario a sfavore del

Mezzogiorno, testimoniato sia dalla quota di Pil *procapite* dell'area rispetto alla media UE a 27, pari nel 2005 a 70 punti percentuali contro i 124 del Centro Nord, sia dai più recenti dati Istat sui conti regionali, che per il 2007 evidenziano nel Mezzogiorno una quota dello stesso indicatore in rapporto al resto del Paese in lieve aumento ma ancora intorno al 58 per cento.

Il triennio 2007-2009 vede la sovrapposizione di due cicli di programmazione dei fondi strutturali: la coda del 2000-2006 e l'avvio del 2007-2013.

Per quanto riguarda la programmazione 2000-2006, la relazione rileva che, mentre le regioni in area Obiettivo 2 sono molto vicine a centrare l'obiettivo di spesa programmato, sussistono preoccupazioni per il conseguimento degli obiettivi di spesa in alcune regioni Obiettivo 1 e per il programma nazionale PON pesca. A conclusione del ciclo di programmazione, viene quindi delineato un quadro di dettaglio degli interventi finanziati nei diversi Assi e settori e della loro distribuzione territoriale, prendendo a riferimento il numero e il valore complessivo dei progetti attivati dal Quadro Comunitario di Sostegno nei singoli ambiti tematici⁸.

Davide Quattrocchi

Davide Quattrocchi è Maggiore della Guardia di finanza

5. In particolare, le raccomandazioni per l'Italia proposte dalla Commissione e approvate dal Consiglio dell'Unione europea all'inizio del 2008 riguardano i settori di intervento del PNR che necessitano di essere realizzati con la massima urgenza: sostenibilità delle finanze pubbliche, dove occorre intensificare gli sforzi e completare la riforma delle pensioni; maggiore concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi e piena attuazione delle riforme annunciate; intensificazione della lotta contro le disparità regionali in termini di occupazione; miglioramento dell'istruzione e della formazione continua.

6. Complessivamente, sono stati emanati 24 decreti legislativi, di cui 16 attuativi di direttive e 8 modificativi di norme aventi ad oggetto precedenti recepimenti. Non sono stati invece adottati decreti legislativi recanti sanzioni penali o amministrative per la violazione di disposizioni comunitarie.

7. I risultati conseguiti sono stati riepilogati nel rapporto che la Commissione europea ha presentato, in vista del Consiglio europeo del 19/20 marzo 2009, (Commission working document. *The Single Market Review: one year on* (doc.17568/08) del 22 dicembre 2008). La relazione ricorda in particolare i progressi compiuti dall'Europa e dall'Italia nell'ambito del mercato unico e della concorrenza. La Commissione europea, presentando nel novembre del 2007 una nuova strategia per il mercato unico, ha impresso, infatti, una forte accelerazione al processo di integrazione delle politiche al fine di offrire più vantaggi ai cittadini e alle imprese. Durante il 2008, attraverso un'intensa attività di analisi espressa nelle conclusioni del Consiglio Competitività, l'Esecutivo comunitario ha continuato a fornire impulso alla riforma del mercato.

8. Nel corso del 2008, a seguito della approvazione da parte della Commissione europea dei programmi operativi, è entrato nella fase di attuazione il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che costituisce la cornice programmatica per la Politica Regionale Unitaria finanziata da risorse nazionali e comunitarie.

L'Europa necessaria

di Massimo Preziuso



“L’Unione Europea può e deve diventare attore principale della nuova competizione globale, guidando e ri-definendo insieme ai due giganti – Stati Uniti e Cina – la nuova governance del pianeta.”

Con l’adozione del trattato di Lisbona, arrivata dopo una lunga e complessa fase di incertezza, si può di certo essere un po’ più felici in Europa: il processo di costruzione di una forte Unione Europea ha fatto un importante passo avanti. Sembra dunque ormai chiaro a tutti che l’esistenza di una Unione Europea forte e coesa è fatto fondamentale, sia per gli stati europei, che per il mondo intero.

Vari fattori richiedono agli stati europei, soprattutto dopo l’attuale crisi economica internazionale, di unirsi sotto un unico cappello, e molti sono riconducibili al tema della competitività e dell’innovazione nel “secolo dei paesi emergenti e della sostenibilità energetico – ambientale”.

In questo nuovo contesto globale, che si va rapidamente delineando, i piccoli stati europei non hanno infatti più alcuna possibilità di gareggiare e rimanere a lungo nel *gotha* dell’economia mondiale, e questo fundamentalmente per problemi di scala (geografica, demografica ed economica): l’Unione Europea consente loro di diventare grandi ed affrontare con successo tali problemi, pur mantenendo le proprie diversità e specificità culturali, in accordo col principio di sussidiarietà che emerge centrale dal Trattato di Lisbona. La tematica ambientale rappresenta poi il luogo in cui l’agire insieme, come Unione Europea, permette di sfruttare al massimo il potenziale insito nella variegata tradizione culturale e di innovazione che risiede nel vecchio continente, e nei suoi singoli paesi, che è oggi disperso nelle logiche e dispute nazionaliste, e altresì aiutare ad equilibrare l’annoso problema della sicurezza degli approvvigionamenti energetici che rappresenta, per un continente così povero di combustibili fossili, un serio problema per la propria stabilità economica e politica di medio periodo.

A Copenaghen si è tenuto il 15° vertice delle Nazioni Unite sul clima, nella trattativa per la definizione di un nuovo trattato internazionale ambientale sta emergendo il ruolo da protagonisti di Cina e Stati Uniti che, all’interno di un acceso dibattito sulle rispettive responsabilità passate e presenti, stanno così definendo il nuovo asse del potere mondiale, che vedrà al centro proprio le tematiche energetico - ambientali.

In questo scenario l’Unione Europea, protagonista fino ad oggi nell’attuazione del protocollo di Kyoto, è luogo di elaborazione della più ambiziosa e strutturata politica am-

biennale al mondo, rischia di perdere la propria leadership, proprio per l’incompletezza del processo di integrazione. Ma, forte dell’approvazione del Trattato di Lisbona, è proprio da Copenaghen che il progetto europeo può trovare nuovo slancio, definendo un ancora più ambizioso e cadenzato programma di riduzione delle emissioni, anche in assenza di un accordo internazionale vincolante, rimettendosi così al centro delle future politiche ambientali ed economiche del pianeta.

Il continente europeo rappresenta una risorsa unica e fondamentale per gli equilibri dell’intero pianeta, perché sede di una storia unica di democrazia ed innovazione e perché unico possibile garante dello sviluppo armonico e condiviso del pianeta, di una “globalizzazione sostenibile”.

Anche per questo, l’Unione Europea può e deve diventare attore principale della nuova competizione globale, guidando e ri-definendo insieme ai due giganti – Stati Uniti e Cina – la nuova *governance* del pianeta. Detto questo, risulta anche evidente che quello europeo rappresenta attualmente il progetto politico più complesso al mondo, e per questo richiede pazienza: al suo completarsi potrebbe infatti nascere l’attore politico più prospero dell’intero pianeta.

BIObreve

Laureato in ingegneria gestionale presso l’Università Federico II di Napoli, dottore di ricerca in finanza ambientale presso Luiss Guido Carli, ricercatore presso Peking University e London School of Economics, attualmente è consulente nei settori delle energie rinnovabili e delle risorse naturali. Dal 2006 è fondatore e coordinatore di Innovatori Europei.

La sostenibilità delle finanze pubbliche nell'UE e il controllo della spesa in Italia

di Renato Loiero

Premessa. Con la Comunicazione n. 545 del 2009¹ relativa al tema della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa, la Commissione europea ha valutato la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri dell'UE ed ha fornito il suo contributo rispetto all'intendimento del Consiglio europeo di definire le strategie d'uscita dalla crisi. La valutazione periodica della sostenibilità di bilancio rappresenta un atteggiamento di *policy* conforme alla riforma del patto di stabilità e crescita, secondo cui la sorveglianza dovrebbe porre l'accento sulle questioni a lungo termine. Le riflessioni della Commissione partono dalla constatazione che anche in situazioni di congiuntura estremamente difficile non va ignorata la sostenibilità delle finanze pubbliche in una prospettiva a più lungo termine laddove la sostenibilità non è garantita qualora le scelte di politica economica implicino nel tempo un accumulo eccessivo del debito pubblico. Al fine di evitare successive misure correttive più austere, i provvedimenti per migliorare la sostenibilità di bilancio individuati nei programmi di stabilità e di convergenza degli Stati membri dovrebbero essere attuati in maniera decisa non appena le condizioni lo consentano, nonostante la necessità di continuare a sostenere l'economia e di evitare di soffocare l'inizio di ripresa. Oltre ai ben noti temi relativi alle riforme strutturali, la Commissione evidenzia quindi la necessità di migliorare la qualità delle finanze pubbliche. Anche al livello nazionale, d'altronde, e ben prima del dispiegarsi dell'effetto della crisi, sotto la spinta delle pressanti esigenze di contenimento della spesa e di controllo più accurato delle dinamiche della finanza pubblica, la letteratura finanziaria si è soffermata con sempre maggiore attenzione sul tema della valutazione dell'efficienza, oltre che dell'efficacia, della spesa pubblica.

Il programma straordinario di analisi della spesa. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di contestuale riqualificazione della medesima costituiscono, a loro volta, il presupposto per la realizzazione di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. In proposito, il programma di revisione della



“Si registra una diffusa difficoltà da parte delle amministrazioni di rappresentare chiaramente i loro obiettivi, in termini di servizi erogati o interventi da realizzare, e definire opportuni indicatori di performance significativi e coerenti con gli obiettivi stessi”

spesa pubblica in Italia, avviato in via sperimentale dalla legge finanziaria per il 2007, si proponeva, sulla scia delle esperienze di analoghe esperienze di *spending review* maturate in altri paesi, di esaminare l'economicità dei programmi di spesa e l'efficienza dell'apparato organizzativo allo scopo di individuare possibili interventi di riallocazione e redistribuzione delle risorse. In particolare, l'articolo 1, comma 480, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha affidato al Ministro dell'economia e delle finanze, con l'ausilio della Commissione tecnica per la finanza pubblica all'uopo istituita, il compito di realizzare un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, volto ad individuare “le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell'economicità” dell'azione amministrativa. La finanziaria 2008 ha previsto l'aggiornamento e la prosecuzione del programma di analisi e valutazione della spesa, divenuto così strutturale ed applicabile alla totalità dei Ministeri. L'art. 3, comma 67, della legge n. 244/2007 ha poi previsto che tale attività dovesse essere svolta anche con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. I commi 68 e 69 introducono, inoltre, un'attività di controllo strategico dell'attuazione della politica di bilancio che include la verifica dei risultati conseguiti da ciascun dicastero². Si può pacificamente sostenere che l'attività in parola costituisce uno strumento efficace di controllo della spesa pubblica, ampliando il patrimonio informativo a disposizione degli organi di indirizzo politico con lo scopo di verificare i risultati conseguiti con la spesa pubblica e migliorare la decisione allocativa. Le relazioni di cui al comma 68, predisposte sulla base di un'istruttoria svolta dai servizi per il controllo interno, segnalano, in particolare, lo stato di attuazione delle direttive, con riguardo ai risultati conseguiti dall'amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche, al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento, alle linee di intervento individuate al fine di migliorare l'efficienza, la produttività e l'economicità

1. COM(2009) 545 definitivo, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, “Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa”.
2. Ivi si prevede che ciascun Ministro trasmetta al Parlamento entro il 15 giugno di ciascun anno una Relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa, comprensiva di un “rapporto di performance” nel quale esplicitare i risultati conseguiti nel corso dell'esercizio precedente, nonché sulle attività svolte nel primo quadrimestre dell'anno in corso. Le analisi svolte sono sintetizzate in una relazione del Ministro per l'attuazione del programma di governo e le informazioni raccolte formano oggetto di esame da parte delle Commissioni parlamentari per le osservazioni di propria competenza e per la valutazione dei profili di coerenza ordinamentale e finanziaria.

delle strutture. Esse segnalano, inoltre, gli adeguamenti normativi e amministrativi ritenuti opportuni, anche in termini di soppressione o accorpamento delle strutture amministrative, laddove l'analisi condotta abbia evidenziato lo svolgimento di funzioni obsolete, analoghe o complementari. Le amministrazioni, infine, devono dar conto delle misure ritenute necessarie ai fini dell'adeguamento e della progressiva razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative, anche in relazione alla nuova struttura in cui si articola il bilancio dello Stato. La norma attribuisce inoltre al Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico il compito di definire le linee guida per lo svolgimento dell'attività istruttoria cui i SE-CIN e le amministrazioni debbono attenersi nella redazione delle relazioni annuali. Dette linee guida sono state esplicitate in allegato alla Direttiva di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25 febbraio 2009 ed hanno definito un quadro unitario e coerente per l'effettuazione delle analisi sullo stato della spesa da parte dei diversi Ministeri interessati. Le linee guida stabiliscono, inoltre, gli elementi essenziali ed i contenuti minimi che le relazioni dovrebbero comprendere. Nella parte generale, le Amministrazioni dovranno dar conto delle priorità politiche definite con l'atto di indirizzo del Ministro, degli eventuali elementi che hanno richiesto modifiche negli obiettivi dell'amministrazione o che hanno influenzato i risultati. Le relazioni integrano pertanto un esame delle priorità politiche perseguite, le difficoltà incontrate nell'attuazione dei vari programmi, i risultati raggiunti, gli scostamenti rispetto a quelli programmati e le cause che ne sono alla base. Ogni Amministrazione, in apposite tavole elaborate dal Comitato strategico il cui format è allegato alle linee guida, dovrà poi indicare:

- il quadro delle missioni e dei programmi perseguiti con le priorità politiche e gli stanziamenti a disposizione per ciascuno di essi, gli impegni complessivi assunti e le spese di cassa, il numero degli addetti e il grado di informatizzazione (tavola 2); l'obiettivo è quello di esaminare per ciascun Ministero la distribuzione delle risorse finanziarie e di quelle umane e il grado di informatizzazione dell'attività svolta

- la dotazione di personale dei vari dicasteri suddiviso per tipologia di contratto e per profili professionali (tavola 3); nella parte descrittiva deve essere posta in luce la politica seguita nel contenimento degli organici, gli sforzi effettuati per l'acquisizione delle nuove professionalità e le politiche salariali seguite anche in relazione all'individuazione e al riconoscimento del merito

- gli obiettivi programmati per ciascuna priorità e i risultati conseguiti (tavola 4), sulla base di indicatori significativi dell'attività svolta. La misurazione dei risultati conseguiti in rapporto a quelli programmati potrà consentire di valutare compiutamente l'efficacia dell'intervento pubblico da parte del Parlamento e di orientare le scelte per gli anni successivi

- l'impatto determinato dal programma sul contesto socio-economico (tavola 5)

Conclusioni. Dalla lettura dei documenti depositati in Parlamento, le relazioni finora presentate non risultano pienamente corrispondenti alle finalità della norma, fortemente disomogenee nei loro contenuti, spesso presentate oltre il termine fissato per legge. In particolare, si registra una diffusa difficoltà da parte delle amministrazioni di rappresentare chiaramente i loro obiettivi, in termini di servizi erogati o interventi da realizzare, e definire opportuni indicatori di performance significativi e coerenti con gli obiettivi stessi³. Già da questo primo quadro emergono quindi luci ed ombre di una esperienza che, comunque, ferme restando le criticità dianzi evidenziate, costituisce un patrimonio di analisi e di documentazione che potrebbe consentire, da subito, di interdire sul tema in questione.

BIObreve

Massimo Rodà dal 2006 lavora al Centro Studi Confindustria dove si occupa di analisi congiunturale dell'economia italiana, in particolare di produzione industriale. Ha conseguito specializzazioni in economics presso il Birkbeck College (University of London) e la London School of Economics. È membro del Comitato scientifico OSECO.

3. Ulteriori elementi al riguardo sono ritraibili dalla "Relazione sullo stato della spesa delle pubbliche amministrazioni" della RGS.

Debiti, Consumi e Società

di Alessandro Ferlosio

Quanto vale il denaro? Attenzione: il punto non è “quanto costa?” bensì “quanto vale?” Il valore del denaro è in rapporto a ciò che ti permette di acquistare non in quanto bene specifico con uno specifico valore determinato dai costi di produzione, ma, a bene pensarci, in quanto quel valore che viene attribuito ad un bene o ad un servizio è un



“Oggi non esistono beni esclusivi perché si fa credito a tutti, compresi quelli che non ne hanno bisogno, compresi quelli che non danno garanzie né affidabilità ma questa è una distorsione perché significa che, letteralmente, ciascuno gode della fiducia necessaria affinché la Società anticipi il denaro facendosi garante per il singolo”

valore che viene conferito dal suo compratore. Si può affermare di più: ogni compratore o potenziale acquirente matura il suo personalissimo “senso del valore”, attraverso il quale seleziona ciò che ai suoi occhi è desiderabile, mutandolo, interiorizzandolo ed infine rielaborandolo sulla base del contesto sociale che vive e, quindi, della cultura di cui è figlio. Ed è da questo presupposto che nasce il *paradosso del valore*: è il caso in cui beni e servizi necessari al vivere hanno un valore di scambio sul mercato ben più basso rispetto a quello di altri beni e servizi assolutamente superflui. L'esempio più lampante è quello dell'acqua e dei diamanti: senza la prima non c'è vita eppure, almeno nel nostro contesto socio-culturale, ha un costo irrisorio rispetto ad un diamante, da considerarsi come il più voluttuario tra i beni. Ogni riflessione che si fa circa le tematiche del “consumo” non dovrebbe perdere di vista questo aspetto perché, è a partire da questo che si determina il fenomeno attuale del credito al consumo. Quando nel 1789 nel testo “Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni” Adam Smith scriveva *Non è dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro desinare, ma dalla considerazione del loro interesse personale*, poneva al centro del rapporto sociale il personale tornaconto economico, lasciando intendere però che il mero interesse, se non mediato dalla “benevolenza” (si legga: la capacità di creare e mantenere relazioni sociali soddisfacenti per entrambe le parti) sarebbe insufficiente. Nel nostro attuale modo di concepire l'economia, il polo magnetico che orienta l'ago della bussola verso cosa produrre e come farlo è il “Consumo”. A parte i generi di prima necessità, sia per i prodotti che per i servizi, ciò che orienta l'Offerta è la dinamica della Domanda, nel senso che la prima, per sua vocazione esistenziale, sceglie il segmento di Mercato dove il valore (non il prezzo!) di beni e servizi è maggiore, in modo da avere una differenza tra costi e ricavi significativa, ma soprattutto cerca di mettere in atto tutto ciò che è in suo potere (strategia di marketing) per sfruttare il paradosso del valore, monetarizzandolo in modo tale da soddisfare contemporaneamente sia il suo portafoglio e sia l'ego della Domanda. In altri termini, il paradosso del valore è quel meccanismo che rende possi-

bile, ad esempio, la moda, intesa come fenomeno sociale che arreca un determinato (alto) valore ad alcuni capi di abbigliamento, non in quanto tali, ma in quanto portatori di cultura carica di simboli, in grado cioè di conferire a chi li indossa non già e non solo il comfort necessario, bensì uno status sociale. Nell'opera *Comunità e Società*

(1887) Ferdinand Tönnies individua due forme diverse di organizzazione sociale: la forma comunitaria si basa sul sentimento di appartenenza e sulla partecipazione spontanea, mentre la forma societaria affida alla razionalità e alla logica dello scambio il fulcro delle relazioni sociali. In effetti la distinzione è molto efficace nel confrontare la società preindustriale con quella industriale, tuttavia ad oggi ci troviamo nella condizione di una specie di ibrido dove il sentimento di partecipazione sembrerebbe nascere dall'attitudine degli individui ad certo modo di consumare. Una dinamica molto simile a quella descritta da Thorstein Veblen (*La teoria della classe agiata*, 1899), secondo cui i beni non vengono solo accumulati, bensì ostentati in società soprattutto se costosi; in questo caso il paradosso del valore si manifesta attribuendo valore estetico ad un oggetto unicamente in relazione al suo costo economico; con la differenza, rispetto ad oggi, che ciò che è “voluttoso” non è più anche costoso né tanto meno elitario.

Ecco perché nasce quella dinamica tipica di questo millennio, il credito al consumo, che porta il consumatore a desiderare di possedere non più solo ciò che è esclusivo come i diamanti, ma tutto ciò che possa nutrire quel senso di appartenenza di cui l'individuo ha bisogno. Abraham Maslow nel 1954 concepiva i bisogni umani raffigurandoli attraverso una piramide alla cui base ci sono i bisogni fisiologici, quindi, salendo verso il vertice, i bisogni di sicurezza, di appartenenza, successo e infine realizzazione del sé. Il fenomeno sociale del credito al consumo, cioè quella dinamica che porta l'individuo all'acquisto di beni dal costo modesto, o comunque relativo, attraverso la contrazione di un debito, va imputata proprio all'evoluzione che il concetto del paradosso del valore ha inscenato adattandosi alle attuali dinamiche che regolano i rapporti dell'individuo in società. Fino agli novanta il debito veniva contratto per beni molto costosi come la casa o, seppure talvolta voluttuosi, come l'automobile. Oggi non è raro trovare beni cui l'acquisto sia più conveniente contraendo un debito piuttosto che utilizzando il denaro liquido: è il caso per esempio, in cui al bene che desideri, se lo acquisti attraverso un finanziamento, viene aggiun-

to un regalo, uno sconto su un altro bene o la possibilità di concorrere all'estrazione di un premio. Facendo leva su quelli che Maslow definiva bisogno di appartenenza e successo, oggi non esistono beni esclusivi perché si fa credito a tutti, compresi quelli che non ne hanno bisogno, compresi quelli che non danno garanzie né affidabilità ma questa è una distorsione perché significa che, letteralmente, ciascuno gode della fiducia necessaria affinché la Società anticipi il denaro facendosi garante per il singolo. Dando incondizionatamente fiducia a chiunque, ecco che si crea il terreno fertile in cui proliferano le truffe ai danni dei consumatori, ma soprattutto le condizioni in cui la Società, incondizionatamente garante di questa fiducia (o credito) non abbia più le basi su cui poggiare per far fronte al debito con sé stessa: e questo è il caso della Gran-

de Crisi di questo sistema economico-sociale. Proteggere i diritti dei consumatori e rimuovere le cause di questa crisi, potrebbe, nei prossimi anni, sempre più significare diffondere una cultura in grado di soddisfare i bisogni di *appartenenza* e di *successo*, tipici dell'Uomo, senza doversi necessariamente *indebitare*; solo creando una cultura con questi presupposti si potrà ambire ad una piena e reale realizzazione del sé.

Alessandro Ferlosio

Sociologo e coordinatore dell'Istituto Ricerche Sociali PUL-SAR dell'a. c. "cento giovani".

economia & mercato

Addio legge finanziaria, benvenuta legge di stabilità

di Letizia Cicinelli

Il 2009 si chiude, come sempre, con il consueto acceso dibattito sul contenuto della legge finanziaria per il prossimo anno, con accenti spesso polemici sulla sufficienza o meno delle misure messe in campo dalla maggioranza di governo rispetto agli obiettivi di politica economica generale.

Molto meno si discute invece, e questo non è un bene, delle riforme strutturali e di sistema, le uniche in grado di cambiare il volto del Paese. Tutte le analisi infatti, vecchie e nuove, evidenziano come la crisi recente non abbia fatto altro che rendere ancora più evidente il *gap* di competitività internazionale del Paese, un *gap* che può essere risolto solo ponendo mano alle riforme strutturali dei grandi comparti della spesa (sanità, pensioni, pubblica amministrazione).

Nell'ambito delle grandi riforme strutturali, poi, vi è ancora minore attenzione, purtroppo, sia da parte dell'opinione pubblica che dei mezzi di informazione sulla riforma della legge di contabilità; la ben nota legge n. 468 del 1978, un provvedimento che riguarda uno dei nodi fondamentali della vita politica e non solo parlamentare, quello dell'ordinato andamento dei conti pubblici.

Se si vuole, quella che il Senato ha approvato in via definitiva in dicembre rappresenta infatti non solo una necessaria "manutenzione" della normativa contabile, ma anche una innovazione di metodo e di principio, peraltro in linea con i "tempi nuovi", caratterizzati dalla crescente richiesta di semplicità delle forme e trasparenza dei processi, oltre che dalla immediatezza delle comunicazioni. I bizantinismi delle finanziarie "omnibus" praticamente

illeggibili, frutto di un processo di approvazione macchinoso e poco trasparente, non sono più proponibili.

"Il riappropriarsi del potere di controllo della spesa da parte del Parlamento è un elemento fondamentale affinché nella ripartizione dei poteri, che ancora oggi caratterizza la vita delle democrazie parlamentari, si possano salvaguardare alcuni principi fondamentali"

Si tratta di un lavoro che è stato portato a termine con un impegno unitario da parte di tutte le forze politiche, a testimonianza del fatto che il Parlamento, quando si tratta di scrivere regole importanti, riesce a trovare, anche

nei momenti di difficoltà politica, le ragioni dello stare insieme e di guardare al futuro del Paese.

Con la nuova finanziaria, che viene rinominata legge di stabilità, cessa l'era degli assalti alla diligenza, delle leggi calderone, nelle quale venivano accolte le istanze particolaristiche più disparate e pittoresche di cui sono pieni i resoconti del Parlamento e le cronache di stampa degli ultimi anni.

Il fatto che si passi dalla legge finanziaria alla legge di stabilità non è solo un fatto nominalistico, ma è anche il segnale della volontà di Governo e Parlamento di affrontare d'ora in poi le questioni di finanza pubblica con una visione di spettro più ampio. La speranza è dunque quella di non assistere più allo spettacolo degli ultimi decenni, quando durante l'approvazione delle leggi finanziarie (il momento allocativo-preventivo) si creava un notevole patos partecipativo, trascurandosi spesso la realtà dei conti pubblici e l'efficienza della spesa. Ora, con la riforma, si vuole accentuare il momento del rendiconto a posteriori nella logica, più tipicamente anglosassone, del *value for money*, quella che vuole verificare se, quanto e soprattutto "come" è stato attuato il bilancio approvato dal Parlamento, concentrando l'attenzione sui margini di

miglioramento della spesa¹. Per questo il Parlamento deve riottenere quei poteri di controllo che non sono mai stati concretamente utilizzati nel corso degli anni. Si pensi, in primo luogo, proprio al limitatissimo ruolo che ha avuto il rendiconto.

Certo, la riforma della legge di contabilità non è un requisito sufficiente, ma è un passo necessario per risanare i conti pubblici ed è altresì una fondamentale premessa per la riaffermazione dei principi che nacquero con la *Magna Charta* nel XIII secolo per far sì che i contribuenti e i loro rappresentanti in Parlamento potessero porre un freno alla tendenza a spendere da parte dei sovrani. Quindi, il riappropriarsi del potere di controllo della spesa da parte del Parlamento è un elemento fondamentale affinché nella ripartizione dei poteri, che ancora oggi caratterizza la vita delle democrazie parlamentari, si possano salvaguardare alcuni principi fondamentali, *in primis*, ispirandosi al principio enaudiano, quello della trasparenza nei conti pubblici. La trasparenza poi, a sua volta, è un presupposto perché il Parlamento possa perseguire con maggiore consapevolezza l'obiettivo finale, da tante parti auspicato, della diminuzione della pressione fiscale.

Anche il cambiamento e il passaggio dal sistema della competenza al sistema della cassa in prospettiva verso un sistema di contabilità economica, rende ancor più chiaro il rapporto tra il dare e l'avere, tra l'efficacia e l'efficien-

za della spesa pubblica e il sacrificio che viene richiesto al contribuente. Inoltre, va detto che senza una chiara trasparenza dei flussi di finanza pubblica è difficile anche applicare la legislazione sul federalismo fiscale, perché quest'ultima postula una sorta di concorrenza tra i diversi livelli istituzionali e tra le diverse realtà.

La riforma intende poi dare maggiore risalto al bilancio rispetto alla legge finanziaria: si tratta di un ulteriore elemento positivo atteso che è nel bilancio che si concentrano i grandi flussi di spesa, mentre la legge finanziaria in fondo agisce solo al margine (la manovra) e su quella parte, sempre più piccola, di variazione annuale della massa complessiva della spesa.

E' evidente dunque il rilevante contenuto concettuale e tecnico della riforma; d'altronde alla sua stesura hanno contribuito le migliori menti che la contabilità pubblica annovera oggi l'Italia, a partire dal Viceministro dell'economia del quale probabilmente la legge, pur essendo di iniziativa parlamentare, porterà il nome.

Semplificare la procedura di approvazione, accorciare i tempi, rendere meglio leggibili i documenti finanziaria, in definitiva, non risponde solo alla razionalità finanziaria e alla migliore tecnica contabile, ma anche alle esigenze delle future generazioni che giudicheranno, un giorno, questa riforma.

1. Cfr: la replica del ViceMinistro all'economia e alle finanze, On. G. Vegas pronunciata alla Camera dei deputati il 9 novembre 2009, laddove Egli sottolinea come: "Quindi, sostanzialmente, anche con il cambiamento del nome, si tratta della cancellazione di una sorta di illusione ottica che ci ha guidati in questi ultimi decenni e che speriamo che nei prossimi anni possa essere definitivamente fugata."

Università e impresa: le sponsorizzazioni

di Fabio Severino

Crisi, crisi, crisi: non si parla di altro in questo periodo e sembra che non ce siano mai state (di certo si spera che finisca presto e che non c'è ne siano più). Ma quanto veramente ci si interroga sul cambiamento, sull'innovazione di processo, quanto si vuole approfittare di questa contingenza per imparare cose nuove, dagli errori certamente e naturalmente commessi e migliorare, migliorarsi?

L'università è uno di quelle realtà investite dalla crisi. Ad onor di cronaca l'università italiana in crisi ci sta da ben prima del 2008, per tanti e complessi motivi: crisi di identità, crisi di risultati, crisi di attenzione.

Innanzitutto l'università attira sempre meno studenti. Gli ultimi dati comunicano un calo di iscrizioni di circa l'8% (da 340 mila a 300 mila matricole circa, dal 2004 a oggi), forse perché l'università non ha più un'identità riconoscibile, forse non si è saputa rinnovare e far capire dai giovani: troppa duplicazione formativa, troppa offerta privata, troppa poca *customer care*, attenzione al "cliente". Ma l'università soffre anche di una crisi di risultati. La riforma del 3+2, l'introduzione della laurea "breve" non ha dato i risultati attesi: ancora molta gente si parcheggia all'università o fatica oltre il dovuto. Sempre gli ultimi dati ministeriali (Miur 2009) ci dicono che il tempo medio per una laurea triennale è di 4,2 anni. Il tasso di abbandono è un po' rientrato rispetto al vecchio ordinamento: chi si inizia oggi tiene duro e magari completa il ciclo, ma si iscrivono sempre meno (siamo nell'ordine del 60% dei diplomati), impiegandoci il 30-40% del tempo in più del previsto per conseguire il titolo. Infine l'università continua a mantenere una crisi di attenzione, dalla politica, dalle istituzioni che la devono sostenere, finanziare, legiferare. I concorsi di accesso sono bloccati, la governance è autoreferenziale, le risorse economiche insufficienti. Il grande risultato politico degli ultimi tempi è stato quello di imporre agli atenei una spesa del FFO – Fondo di Finanziamento Ordinario per l'Università (6,8 mld di euro nel 2007) non superiore al 90% per il personale. Cioè pagati gli stipendi, rimangono i soldi per le utenze e nel migliore dei casi per dare un'imbiancata alle pareti qua e là. Del resto sono solo 1,8 milioni gli studenti per 77 atenei!

"Necessità fa virtù" dice un bel detto e le università cominciano a non trascurare più l'apporto dei privati, le possibilità di collaborazione, la ricerca applicata. Non bisogna lasciare che i singoli professori (ai quali si paga lo stipendio ma poi non si da nessuno strumento operativo, a volte ne anche la stanza!) alimentino un mercato della consulenza individuale privata spendendosi il titolo senza riconoscere nulla a chi glielo dà (anzi levandogli qualcosa, perché sono sempre assenti per realizzare la loro consulenza).

L'università deve essere un collettore, un volano di svilup-



"L'università deve essere un collettore, un volano di sviluppo"

po. Alcuni atenei, come il Politecnico di Torino, stanno cercando di centralizzare questo rapporto impresa-ricercatore, lo smista, lo coordina, lo supervisiona e lo garantisce. Attività non priva di insidie per tutti i mali assai noti di clientelismo interno di cui l'università soffre, ma rimane

una prova indispensabile per riuscire a sopravvivere (una volta sola si può imporre un ricercatore non all'altezza, successivamente l'impresa si rivolgerà altrove, o direttamente al docente a cui è interessata).

Ma ci sono anche altre forme di collaborazione tra pubblico e privato. Per esempio le sponsorizzazioni, ovvero il finanziamento da parte di un soggetto ad attività di terzi al solo fine di ricavarne visibilità e comunicazione.

Le sponsorizzazioni sono state ufficializzate nella pubblica amministrazione con la legge 449 del 1997, dove se ne riconosce il valore non solo economico, ovvero l'opportunità di "far cassa", ma anche di innovazione di processo, il rapporto virtuoso e fruttuoso tra due mondi diversi e spesso distanti: il pubblico e il privato. Il TUEL, la d.lgs 267/2000 ne ha poi ribadito la strategicità, aprendo anche agli stessi soggetti pubblici la facoltà di essere sponsor di attività di altri, riconoscendo loro una necessità di posizionamento di mercato, una partecipazione nella competizione all'offerta di servizi. Il TUEL – Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, invita proprio questi ultimi a regolamentare l'uso delle sponsorizzazioni internamente alle loro amministrazioni. Tanti comuni e province hanno realizzato dei documenti, chi più essenziali solo per chiarire che per procacciare ed accogliere una sponsorizzazione per legge non è necessario una gara in gazzetta (ma un semplice avviso pubblico), chi invece ha ritenuto opportuno differenziare tra sponsorizzazioni, liberalità e patrocini, piuttosto che porre dei limiti al procacciamento diretto, o istituire degli organi di controllo sull'effettività dei benefici piuttosto che sulla pertinenza dell'associazione tra ente pubblico e soggetto privato (come ad esempio ha fatto il Comune di Roma).

Le università potrebbero fare lo stesso: regolamentare il rapporto ai fini di comunicazione con le imprese. Oltre naturalmente ad incentivarlo, classificarlo e a crearne i presupposti, con uffici di competenza, professionalità adeguate.

L'America, con la "A" maiuscola, che tanto a noi italiani ci piace invocare, da sempre conta sul sostegno privato per l'istruzione e la ricerca. Una parte di questo è a carico dei mecenati (e qui siamo nel campo delle liberalità, ovvero delle elargizioni senza nessuna contropartita) e i benefattori sono per lo più ex-studenti che affermatosi nella propria vita intendono contribuire alla crescita di quella degli altri, del prossimo. Ma molto dei finanziamenti universi-

tari dipende anche dalle imprese, tenendo fuori in questo discorso ovviamente i finanziamenti destinati alla ricerca che come sappiamo sono molto cospicui, nell'ordine del 2% del PIL americano (che per la cronaca è dieci volte quello italiano: in valore assoluto siamo 300 a 9 mld di dollari annuali per gli USA!)

In America gli atenei si fanno finanziare dalle imprese eventi, merchandising, offrendo una visibilità preziosa ai loro sponsor perché altamente profilata e di qualità. È questo l'asset che l'università è in grado offrire a chi cerca comunicazione: il dialogo diretto con un gruppo di consumo di altissimo interesse (i giovani), per mezzo di canali innovativi, efficaci e dall'elevata rilevanza. Si pensi a ciò che si può fare, alla brandizzazione di servizi e strutture: l'aula Ibm, lo stadio Vodafone, la palestra Nike, il laboratorio Microsoft, la biblioteca Fiat. Piuttosto che le sponsorizzazioni che si possono destinare agli eventi, ai convegni, sulle foresterie, gli studentati, alle mense, agli spazi all'aperto, nei parcheggi, alle borse di studio, ai premi. C'è solo da frenare la fantasia, non da sforzarla.

In una recente ricerca che ho condotto all'interno di un laboratorio di marketing di un corso di laurea della Università LUMSA, grazie all'impegno dei settanta studenti iscritti, siamo riusciti ad intervistare 345 aziende residenti a Roma con un fatturato di oltre quindici milioni di euro annuo (quindi con un indice di errore del 5% sulla rappresentatività dell'universo di riferimento). Il tema della ricerca era capire chi e perché utilizza lo strumento delle sponsorizzazioni. Viene fuori che il 48% è attivo, che l'11% di chi non lo è, è tale perché non sa come fare. Ancora che il 37% di chi non lo è non esclude di esserlo prossimamente, che il 52% di questi non conosce le norme di defiscalizzazione e una volta spiegategli, il 14% afferma di voler provare, un altro 43% dice di prenderlo in seria considerazione. Tra chi invece è già attivo con le sponsorizza-

zioni, dopo quelle sportive, preferisce i settori "istruzione" e "cultura". Chi agisce inoltre lo fa di frequente, il 48% oltre le sei volte: ovvero una volta scoperto lo strumento lo si apprezza. Il 27% è attivo almeno una volta l'anno, per il 61% l'ultima è stata nel corso di quest'anno. Sebbene ancora si spenda poco (fino a due mila euro per il 28% degli intervistati), il 10% delle imprese spende oltre cento mila euro di sponsorizzazione media. Il 64% offre denaro e tra gli "abbastanza" e i "molto soddisfatti" ci sono l'86% delle imprese. Il 52% si aspetta dalla sponsorizzazioni un aumento del valore del brand aziendale nel medio/lungo termine (in termini di reputazione, visibilità e impegno). Infine il 56% dichiara che continuerà il prossimo anno con questa prassi, il 33% la mette nelle possibilità: e siamo in tempi di crisi, in cui il volume di lavoro per le imprese è diminuito, il cliente pubblico non paga e le banche non prestano un soldo!

Rispetto a questi presupposti, quanto può essere competitiva l'università e quanto lo può essere di più dello sport, che la fa da padrone ancora in valori assoluti? A voi la risposta. Un ultimo dettaglio: il volume totale di sponsorizzazioni annuali, monitorate da UPA, è nell'ordine di 1,4 miliardi di euro annui.

BIObreve

Fabio Severino è dottore di ricerca in Scienze della Comunicazione, insegna Economia e gestione delle Istituzioni culturali all'Università di Roma La Sapienza ed è Vicepresidente dell'Associazione per l'Economia della Cultura

Una nuova governance per gli Atenei. Ma quale?

di Diego Mantoan (tratto dal sito www.lavoce.info)

Le recenti linee guida del CdM e la risposta della CRUI prefigurano cambiamenti alla governance d'ateneo e

va perciò compiuta un'analisi scientifica della situazione nazionale. Superando il mero dibattito sulla *accountability*, si deve studiare l'efficacia delle forme di governo.

Negli ultimi decenni 3 fattori hanno messo

in discussione il tradizionale modello di governance degli atenei, non solo in Italia. Alla spinta democratica prodotta dall'università di massa è seguita una pressione efficientista in conseguenza della saturazione dei modelli di welfare degli stati europei, seguita dal progressivo spostamento verso il mercato che ha reso gli atenei più sensibili alla domanda esterna. Queste pressioni hanno prodotto 3 effetti sull'università: a) crisi di legittimità dovuta allo scemare di fiducia nella società; b) mutamento della missione da culturale a più utilitaristica; c) trasferimento di poteri dal centro alla periferia.

Il caso italiano. Il caso italiano si complica a causa di una legislazione che fin dalla L.168/89 (autonomia universitaria) è stata discontinua e incoerente: da un lato conferisce piena autonomia (normativa, organizzativa, contabile), dall'altra impone alcuni organi di governo e numerosi paletti contabili. L'errore più grande è d'aver approvato il sistema di finanziamento (il budget d'Ateneo, L.537/93) 4 anni dopo l'introduzione dell'autonomia statutaria. Oltre metà degli atenei hanno approvato lo statuto prima del '93, alcuni organi di governo si sono così caricati di responsabilità per cui non erano stati concepiti. L'impianto di governance imposto dal legislatore nell'89 sembrerebbe funzionare: il senato accademico come centro delle politiche scientifiche, il CdA di quelle gestionali e il rettore quale garante dell'equilibrio fra i due. Confrontando questo modello con best practice e teorie di governance emergono 4 ordini di problemi:

1) mancata separazione fra gestore e controllore: il rettore è presidente e AD, diventa cioè amministratore unico (sconsigliato in dottrina per dimensioni d'un ateneo) senza averne l'autorità (elettività della carica).

2) Mancata unione delle 3 funzioni di governo (strategico, ambientale, controllo) in un organo esecutivo: la strategia è definita dal senato (piano di sviluppo triennale), il CdA assume responsabilità economica su decisioni altrui.

3) Organi di governo pletorici tendenti al conflitto fra interessi contrapposti: i membri rappresentano categorie, non funzioni, e quindi interessi particolari

4) Mancato controllo sulle risorse umane, poiché con-

dizioni contrattuali dei docenti sono determinate a livello centrale



“Alla spinta democratica prodotta dall'università di massa è seguita una pressione efficientista in conseguenza della saturazione dei modelli di welfare degli stati europei, seguita dal progressivo spostamento verso il mercato che ha reso gli atenei più sensibili alla domanda esterna”

Errori ed esperienze positive. Agli errori del legislatore si sono sommati quelli degli atenei, ma esistono esperienze positive. Con l'autonomia statutaria si sono configurati 3 diversi modelli di governan-

ce nelle università italiane: il sistema bicamerale perfetto, il modello a senato preminente e quello a CdA preminente. La maggioranza degli atenei ha scelto modelli aderenti alla riforma, modificando però la composizione degli organi. Molti atenei l'hanno ampliata tanto da uniformare i due organi eoptato per la doppia competenza: ad ogni decisione un organo ha potere deliberativo e l'altro consultivo. Si è instaurata così una sorta di bicameralismo perfetto che rallenta i processi decisionali e ne rende incerti gli esiti.

Alcuni atenei statali (Venezia, Tor Vergata, Torino) hanno invece configurato il CdA in modo atipico ammettendo solo specialisti esterni per meglio governare gli aspetti economici. Il contributo di un CdA simile è qualitativamente migliore, ma si consuma così la cesura definitiva fra CdA e senato, a netto favore di quest'ultimo che ha potere strategico.

Il terzo modello emergente è quello di Trento e degli atenei non statali, dove il CdA è univoco organo di governo con potere d'indirizzo e di controllo. Il rettore è nominato dal CdA, nel quale però sono spesso previsti docenti. Fra i modelli italiani questo è l'unico dotato delle caratteristiche irrinunciabili per un governo efficace: chiarezza nei ruoli fra organi, univocità nell'attribuzione delle responsabilità, unità di comando in un organo esecutivo.

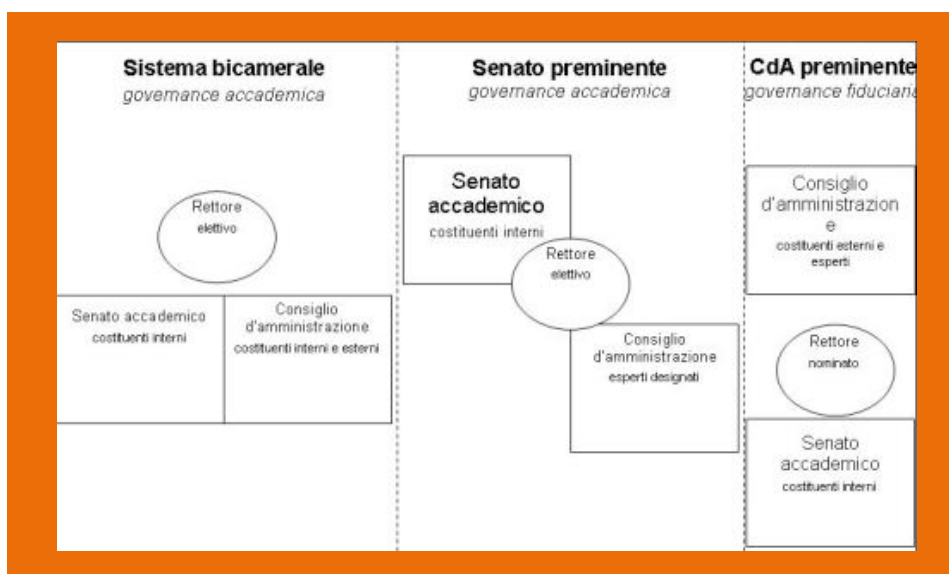
Coinvolgimento ampio. È restrittivo affrontare il tema della governance d'ateneo nei termini della giusta alchimia fra organi. Il problema si estende a tutti gli attori che contribuiscono all'ateneo e da esso ottengono ricompense, poiché l'obiettivo è il contemperamento degli interessi. Stabiliti organi e meccanismi di governo bisogna dunque definire i soggetti con diritto a partecipare alla governance.

Classificando la governance degli atenei rispetto alla tipologia (interni o esterni) ed alla varietà (monopolio o pluralità) dei soggetti con potere sostanziale, si possono individuare 4 modelli. Nel caso di sistema bicamerale o senato preminente, la governance è di tipo accademico, poiché solo i docenti determinano le decisioni. Con CdA prevalente la governance è fiduciaria, perché coinvolge altri soggetti interni (studenti, PTA) ed esterni. Nella maggioranza degli atenei il governo è accademico, per via del contributo critico apportato dai docenti. Ma non va sot-

tovalutato l'apporto degli studenti (finanziario), del PTA (conoscenza specifica) e della comunità locale (appoggio logistico). A fronte del loro contributo, andrebbero coinvolti fattivamente nelle decisioni.

Chiarezza di ruoli, responsabilità univoche, unità di comando, contemperamento degli interessi, coinvolgimento

ampio. Queste le poche regole che possono garantire una governance d'ateneo efficace. Le intenzioni del governo e le attese della CRUI, tuttavia, non mettono mano all'ambiguità del sistema bicamerale che regge i nostri atenei.



Le riforme della giustizia, la nuova Europa e la nostalgia della politica

di Luigi Cameriero

Come è a tutti noto, il primo dicembre 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona. Si tratta in buona sostanza della Costituzione europea, bocciata nei referendum francese ed olandese del 2005 ripulita dai riferimenti costituzionali. Non vi è dubbio, comunque, che questa data sarà destinata a rimanere nella storia perché unitamente al Trattato entrerà in vi-

gore anche la Carta dei diritti siglata nel dicembre di nove anni fa. L'Europa sarà più coesa, forte ed unitaria anche se qualche perplessità permane da più parti. Non è un caso se qualche paese abbia già utilizzando l'*opt out* per paura di eccessive ingerenze europeiste nei loro affari interni. Questo, tuttavia, è il momento degli auspici che sembrano corroborarsi *per tabulas*. Sulla carta, infatti, l'Unione europea diventerà più efficiente e più partecipata dai cittadini. I valori di fondo del tessuto europeo saranno sempre più condivisi e si acuirà in maniera significativa la spinta verso quegli obiettivi comuni insiti nell'azione esterna dell'Unione stessa: Democrazia, Stato di diritto, universalità ed inscindibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana e dei principi di uguaglianza e solidarietà. In questo scenario giocherà un ruolo fondamentale proprio la Carta dei diritti che rappresenta, se non l'unico, certamente il migliore strumento per una *reductio ad unitatem* delle varie istanze nazionaliste. Tutti gli atti dell'UE d'ora in poi «*devono essere ad essa conformi*» pena l'intervento cassatorio della Corte di Giustizia. Certo, il cammino è pieno di ostacoli se si pensa, per fare uno dei possibili esempi, alle difficoltà di contemperare i valori cristiani con quelli di altre religioni ed alla deriva laicista insita in un simile percorso¹. Da questo angolo visuale se ai giuristi spetterà il compito di tracciare un terreno di agibilità, ai politici, di converso, spetterà cogliere delle opportunità che siano la sintesi più alta e più nobile degli interessi in gioco.

Orbene, restando alle attualità italiane e nei limiti di spazio che ci sono concessi su questo foglio, questo augurio ci consente di sviluppare almeno due riflessioni di fondo per provare a capire con che livello di preparazione e consapevolezza l'Italia si affaccia alla nuova Europa.

Gli argomenti da cui declinare alcuni spunti critici, tra gli altri, potrebbero essere almeno due: uno, di carattere



“Oggi in un'epoca di radicale mutamento spazio-temporale c'è una grande nostalgia di politica: vale a dire c'è nostalgia di una classe dirigente capace di una forte idealità costruttrice in grado di trascendere la quotidianità e la mutevolezza del presente”

speciale, relativo alle esigenze di riforma della giustizia; un altro, di respiro più ampio, non disgiunto dal primo ma, anzi, assolutamente interdependente con esso, sulla politica in quanto tale.

Partirei da questo secondo aspetto per mettere subito in luce lo svuotamento semantico che nel corso di almeno un lustro a questa parte ha corroso una delle «*professioni*», per dirlo weberianamente, più ambite dall'essere umano. E' un argomento serio, delicato ed anche un po' doloroso da affrontare.

E' innegabile, di vero, che oggi ci sia nostalgia di politica un po' dappertutto; le ragioni sono molteplici e le risposte sono complesse per questa *sedes materiae*. Volendo tentare una brevissima analisi, occorrerebbe innanzitutto riconoscere che lo stesso attore politico è oggi in difficoltà perché sono completamente mutati i modelli di riferimento. Nel tempo cioè della tecnica, di una razionalità calcolante che penetra ovunque e ambisce a governare ogni regione della vita, il politico di professione ha l'arduo compito di selezionare e scegliere i valori e le fedi costruttrici che guardano al futuro, nella dolorosa consapevolezza, tuttavia, che la sua scelta sarà relativizzata dalle circostanze immanenti con l'effetto che il valore prescelto sarà solo il valore del momento o uno dei valori e quindi un *non-valore in sé*, se è vero, come è vero, che ciascuno di questi valori ha pretesa di verità ed esclusività, appunto perché interessi ed ideologie e fedi, innalzati fuori dalla storia, la guardano dal disopra, e giudicano il conforme e il difforme, e separano chi sta da una parte e chi dall'altra. I valori si rivelano cioè come formule discriminanti, armi usate per l'annullamento morale dell'avversario². Questo profilo di indagine bisogna riconoscerlo con atteggiamento scevro da implicazioni di parte e bisogna convenire che è un motivo ricorrente tanto a destra quanto a sinistra.

In effetti, contrariamente alla tradizione classica di matrice aristotelica la politica ha perduto molto la sua centralità. Storicamente ciò è accaduto da un lato, perché il cristianesimo ha sottratto alla sfera politica il dominio sulla vita religiosa dando origine alla contrapposizione del potere spirituale al potere temporale che era ignota al mondo antico. Dall'altro, la nascita dell'economia mercantile

1. Sembrano questi i timori paventati dal Sommo Pontefice BENEDETTO XVI nell'ultima Enciclica *Caritas in Veritate* in *La Civiltà Cattolica* III 457-470 quaderno 3822, ROMA 2009; *Qualche spunto di riflessione su questo tema si potrebbe sviluppare argomentando la discussa ordinanza su L'interdiction de crucifix dans les écoles publiques pronunciata dalla Cour Européenne des droit de l'homme in affaire Lautsi c. Italie, Arrêt Stasbourg 3 novembre 2009.*

2. Sono queste le belle ed appassionate riflessioni che Natalino Irti fa, riprendendo in parte il pensiero di Ernst Troeltsch, nel suo saggio *Il salvagente della forma* pag. 14, ROMA-BARI 2007.

borghese sottraendo alla sfera della politica il dominio sui rapporti economici, ha dato origine alla contrapposizione della società civile alla società politica con l'inevitabile esigenza di una continua ricerca di delimitazione tra ciò che è politico da ciò che politico non è; dal Regno di Cesare rispetto al Regno di Dio.

Da questa duplice delimitazione di confini sono emersi nella filosofia politica moderna due tipi ideali di Stato: lo Stato assoluto e lo Stato liberale, il primo tendente ad estendere, il secondo tendente a restringere la propria ingerenza nei riguardi della società economica e della società religiosa³.

Questo processo di emancipazione, di progressivo sconfinamento, di cui la nuova Europa è anche un effetto, si è particolarmente accentuato nell'era della tecnica mercé la quale il politico è rimasto avvinto. E' nata l'età della politica senza potere, o illusa di averne. Della politica ripiegata su se stessa, inappagata, sterile, confusa, troppo spesso conflittuale.

Qui risuonano esperienze artistiche e letterarie, espressionismo, dissoluzione della figura umana e geometria dei segni pittorici, purità di versi a cui non può rivolgersi la domanda sul significato⁴. Germogliano spinte riformiste. Tutti i partiti di governo e partiti di opposizione, dichiarano di attuare o di volere *riforme* poiché l'ordinamento giuridico appare agli uni ed agli altri *privo di durata*, ossia variabile e manipolabile dalla volontà umana⁵. Ecco perché oggi in un'epoca di radicale mutamento spazio-temporale c'è una grande nostalgia di politica: vale a dire c'è nostalgia di una classe dirigente capace di una forte idealità costruttrice in grado di trascendere la quotidianità e la mutevolezza del presente e di imprimere il tono d'insieme ad un'epoca. Meta incerta e forse anche un po' problematica. Proprio in questa istanza nostalgica, infatti, trova la sua linfa vitale un germe dissolutivo: il formalismo giuridico. Le procedure produttive di norme diventano l'ambita posta del giuoco politico e sociale. Chi ne prende possesso ha in mano la tecnica per il dominio coercitivo delle altrui volontà⁶. E' semplice constatarlo osservando la produzione normativa degli ultimi anni. Ne è un esempio proprio il nostro secondo quesito di fondo: l'esigenza di riforma della giustizia.

Qui le norme si scompongono nella freddezza dei laboratori per porre vincoli ed ordine al caos ed alla potenza dei voleri. L'arnese legislativo diventa sempre più raffinato e non indugia a trasformarsi in *instrumentum pro domo mea*. Alle volte è anche una necessità determinata

dalla degenerata e degenerante lotta tra poteri, figlia dei nostri tempi. *Ex pluribus* ora è il momento del c.d. processo breve. Qui la politica sembra avere già perso, a partire dal *nomen iuris*. Un intervento necessario, tuona qualcuno all'interno della maggioranza; non una riforma. Per questa occorrono maggiori ponderazioni. La confusione incalza ed intanto la tecnica, silenziosa, si annida nelle maglie del potere e suggerisce la comunicazione più efficace: il processo breve. L'opinione pubblica pare soddisfatta, almeno *prima facie*. Si sa che il consenso è un bene troppo prezioso di questi tempi. *Nemo potest sine consensu*. Lo Stato è vuota macchina legislativa ed il cittadino, depredata di ogni facoltà di giudizio, diventa *mero strumento* elettorale. Si innescano, così, prassi autodenigratorie della propria capacità di discernimento tra il bene ed il male e nascono nuovi tipi psicologici: l'elettore ingenuo e l'elettore sentimentale⁷. Ma torniamo in *thesi*. Qualche processo morirà, questo è un dato certo, ma in guerra e in amore tutto è permesso. Se necessario, quindi, occorre giustificare *l'intentio legis* anche con i numeri. Se ne danno davvero molti e si sa che in simili evenienze il risultato che ne deriva potrebbe essere inattendibile.

In ogni caso, anche a voler considerare quelli in *bonam partem* dell'1%, e tali processi non sono pochi, il *peritus peritorum* ritiene il risultato inaccettabile, perché ingiusto nel merito. E' finito il tempo delle norme scolpite nel marmo. Fiorisce l'ibrido⁸ e diventa normale solo ciò che è normato. *Auctoritas facit justitiam*⁹.

Non conviene nell'epoca dei «saperi depurati¹⁰» far questione su leggi una volta riconosciute come valide, ma bisogna discutere secondo quelle ad onta di ciò che pensi *Verdross*¹¹. La democrazia si proceduralizza. Le norme, infatti, sono «*prodotte*, cioè [...] vengono dal nulla e possono essere ricacciate nel nulla. [...]». Esse sono immerse nella contingenza e causalità del divenire». Sennonché, se vuote sono le stanze del cielo, se dèi e natura rimangono silenziosi, allora il diritto, consegnandosi al volere umano, si relega in un interrotto nascere e morire¹² e nessuno sentirà verso una legge altro obbligo che quello di inchinarsi, per il momento, al potere che avrà introdotto la legge, per poi, subito dopo, rivolgersi a minarla con un nuovo potere, con una maggioranza di nuova formazione¹³.

Il giurista si trasforma in un *pragmaticus legum* vale a dire colui che «*tenet certa legum*» colui che si attiene al *ius, quia jussum*. Il giudice, dal canto suo, in quest'ottica, non è che un mero *nuncius* della volontà del legislatore incor-

3. In questi termini si veda N. BOBBIO in *Dizionario di Politica*, N. BOBBIO; N. MATTEUCCI; G. PASQUINO (a cura di) pag. 801, TORINO, 2004.

Sic N. IRTI, pag. V. ubi supra cit.

4. E' la giusta osservazione di J. ORTEGA y GASSET, *Una interpretazione della storia universale*, traduzione di L. PAIETTA, MILANO 1978, p. 249.

5. N. IRTI, pag. IX ubi supra cit.

6. *Parafasando la suddivisione fatta da SCHILLER tra poeti ingenui e poeti sentimentali e ripresa poi da CARL GUSTAV JUNG nei suoi Tipi psicologici*, volume I, pag. 131, MILANO 1983.

7. E' la forza icastica di F. CORDERO in *Procedura penale*, quarta edizione, premesse alle edizioni anteriori, MILANO 2006.

8. T. HOBBS, *Leviathan*, pt., I *De homine*, cap. XV, *In opera omnia*, Londini 1841; in *De civitate*, cap. XVIII, p. 136.

T. HOBBS, *Dialogo fra un filosofo e uno studioso del diritto comune d'Inghilterra*, in *Opere* TORINO 1959, P. 397. Così anche V. SCARPELLI, *Auctoritas non veritas facit legem*, in *Riv. Fil.*, p. 29 ss. 1984 LXXXV.

10. E' l'espressione Kelseniana della dottrina pura del diritto.

11. Peraltro Kelsen nel saggio del 1929 *Die Philosophischen Grundlagen der Naturrechtslehre und des Rechtspositivismus - che costituisce attualmente l'appendice della General Theory of Law and State - individua il limite della propria concezione normativistica e positivistica, profilando un'apertura nei riguardi del giusnaturalismo - ampiamente sviluppata proprio dal suo più illustre allievo, l'internazionalista VERDROSS.*

12. Sono le profonde riflessioni di N. IRTI sviluppatesi intorno al dialogo sul Nichilismo giuridico mantenuto con Emanuele Severino e riprese nel *salvagente della forma*, op.cit.

13. F. NIETZSCHE, *aforisma 472*, in *Umano troppo umano* MILANO 1989.

porata nella norma. Sicché l'ordinamento giuridico si crea non dalla considerazione dell'essere umano, ma indipendentemente ed a prescindere da esso. Pertanto, il fondamento dell'*actio injuriarum* non è più la lesione della persona, ma la violazione della legge, vale a dire della volontà dello Stato, nella misura in cui la preveda come tale. Tutto diventa dogmatica e la scienza giuridica comincia dopo che la legislazione ha scritto i suoi testi. Volontà libera da presupposti, poiché nulla le sta prima e disopra ed anche le Costituzioni, prese nel vortice dell'essere e del non essere, si rivelano «creature del tempo». Risuona la camusiana *loi de l'efficacité* e l'uomo, suo malgrado, annichilito, senza speranza, cade, *come corpo morto cade*¹⁴. Occorrono, allora, vie di fuga ed urgono riforme che partano dai contenuti. Questo suggeriscono i ribelli e gli esuli, i réfugiés e i cospiratori, spesso capaci di istituire nuovo e diverso diritto¹⁵.

Da tale prospettiva, il processo breve, volendo uscire dai tecnicismi, pone certamente un problema attuale e si inserisce nel solco di un tema più generale che è quello della riforma di tutto il sistema giustizia.

Per ridare vigore al nostro sistema, però, bisognerebbe uscire dalla cieca positività, cioè dalle volontà decidenti, e giungere, al di fuori e al disopra di esse, ad un principio immutabile. Un sistema, dunque, che sia innanzitutto portatore delle «otto esigenze della *moralità intima del diritto*»¹⁶: la generalità della legge; la promulgazione; l'irretroattività; la chiarezza; l'assenza di contraddizioni; la possibilità di darne esecuzione; la costanza nel tempo; la corrispondenza tra la sua formulazione e la sua applicazione.

In questo modo sarà possibile il superamento delle secche dello scetticismo ed il mantenimento costante del nesso teleologico che deve sempre intercorrere tra il diritto e la persona cristianamente intesa.

Le buone riforme non possono spuntare improvvisamente nella mente del legislatore, ma devono rinvenire le loro radici nella tradizione del pensiero giuridico sino a giungere quanto meno al diritto romano, rintracciando, nella successione e diversificazione delle leggi positive, la presenza di valori costanti, che non siano semplicemente i valori condivisi, in quanto dotati del carattere della *permanenza*¹⁷.

Il pensiero giuridico che non accetta, quindi, il suo dato così come tale, così come si pone nella sua particolarità e con la pretesa con cui si pone, ma un pensiero giuridico perennemente occupato a tradurre in termini di verità e di realtà questo continuo particolarizzarsi del concreto mediante il ricorso ai valori suddetti. Non è un caso se proprio in questi ultimi anni i provvedimenti finiti sotto la scure della Corte Costituzionale siano stati davvero numerosissimi e quasi sempre per ragioni preminentemente assiologiche.

E' auspicabile, pertanto, sia il superamento dell'antistoricismo proprio della dogmatica giuridica sia dello storicismo di matrice hegeliana, onde accedere ad una visione della storia, pratica e moderna, mercé il passato non sarà solo il deposito di episodi trascorsi, ma soprattutto la sede che consente di ricostruire l'itinerario che ha reso possibile il diritto vigente, rendendolo compiutamente comprensibile.

Solo così il giurista perderà la dimensione di *pragmaticus legum* vale a dire del giurista «qui tenet certa legum», per assurgere, vichianamente, a quella propria del *philosophus legum*, vale a dire del giurista «qui tenet vera legum»¹⁸. Un simile approccio potrebbe (ri)creare un clima di fiducia nell'operato dei tribunali ed evitare l'arbitrarietà dei criteri soggettivi di selezione delle norme. Per ora, però, nessuna traccia.

Per questo ogni volta che si discute di simili cose vengono in mente le teorie freudiane: il bambino che parla al buio poiché così «si fa chiaro» e perché così riesce ad esorcizzare un vuoto angoscioso. Sennonché dietro il buio, dietro il velo ed il drappaggio strappato, non appare l'immagine della saggezza, la statua di Iside, ma il volto tremendo delle Gorgone. A volte, poi, ci si sente addirittura in colpa per non essere riusciti a contribuire ad un cambiamento di prospettiva. Una colpa Kafkiana, di quelle che rodono, consumano, spengono gli entusiasmi, di quelle di cui si può portar vergogna fino alla morte e forse anche oltre, *come se la vergogna ci dovesse sopravvivere*¹⁹. E' il tempo delle passioni tristi. Questa è la fede attuale dell'occidente e l'unico dato inconfutabile da cui bisognerebbe ripartire.

Finché, però, non ci saranno proposti quantomeno tipi esemplari di umanità,²⁰ l'unica soluzione per sentirci più vicini e uniti in questa nuova Europa, sarà, quasi per contrappasso, quella di aggrapparsi, ancora per volta alla forma, ma alla forma degli arpeggi di *Marc François Marcel Hebbelinck*, questa sì perfetta e didascalica, linguaggio universale, il solo in grado di rassicurarci che non sempre le parole ed in contenuti contano perché, a volte, conta solo la musica.

BIObreve

Avvocato ed esercita la libera professione. E' coordinatore scientifico della rivista *ildirittoopericoncorsi*. E' diplomato Master in "Sviluppo Economico e Gestione Aziendale" e Direttore editoriale della *Dike* giuridica editrice. Cultore di diritto civile ed amministrativo, è autore di numerosi contributi e note a sentenza, monografie e lavori collettanei pubblicati con diverse case editrici italiane. E' componente del comitato scientifico di *oseco* e responsabile del settore giustizia.

14. E' la figura retorica utilizzata sapientemente da D. ALIGHIERI per descrivere quell'episodio di dolcissimo amore, tra Paolo e Francesca, tragicamente calpestato da quell'errata logica umana che predispone il sì e il no di tutte le cose e che porta gli uomini a vedere il merito e la colpa attraverso le repressioni e le inibizioni causate dalla spessa rete dei propri pregiudizi e preconcezioni che modificano e distorcono tutto il bello e il buono della vita. In *Divina Commedia, Inferno, Canto V*, v 142.

15. N. IRTI *Ubi supra cit*

16. L.L. FULLER *La moralità del diritto*, p. 64, MILANO 1986.

17. Di permanenze giuridiche e di «etica delle permanenze» si è occupato con dovizia di particolari A. PALAZZO in *Etica del diritto privato*, PADOVA 2002.

18. In questo senso vedi amplius A. DONATI; A. GARILLI; S. MAZZARESE; A. SASSI (a cura di) *Studi in onore di Antonio Palazzo*, vol. I, *fondamenti etici e processo p. 1 ss.* TORINO 2009.

19. Sono le parole sature di infelicità e di poesia che chiudono il magistrale *Processo di F. KAFKA*.

20. E' la suggestiva espressione coniata da R. BODEI e ripresa anche da N. IRTI nell'editoriale sulla nostalgia politica apparso sul *Corriere della Sera* del 20 settembre 2008.

Impianti eolici. Un metodo di ricerca per siti produttivi

di Fabio Massimo Marinelli

La ricerca di un'area adatta ad ospitare un impianto eolico di tipo industriale dovrebbe essere condotta seguendo una metodologia che porti all'individuazione di una zona nella quale il futuro parco eolico risulti nel contempo produttivo (GWh prodotti per anno) e a impatto ambientale ridotto.



“Meglio la stipula di una convenzione purché sia oppure l'individuazione di un'area sulla quale il progetto del sito eolico possa essere approvato con buona probabilità?”

L'obiettivo da raggiungere con questa attività di ricerca è quindi l'individuazione di un'area sulla quale il sito eolico potrà essere autorizzato con buona probabilità.

La stipula di un accordo sotto forma di convenzione tra società proponente il sito e i Comuni e/o i soggetti privati interessati costituisce quindi un passaggio propedeutico alle successive attività di verifiche ambientali, misurazioni anemologiche e studi progettuali previsti nell'iter autorizzativo.

Andrebbe quindi evitato che chi ricerca aree adatte per impianti eolici si ponga come obiettivo unicamente l'accordo con le Amministrazioni Comunali o con i privati, senza dare la giusta importanza a tutte quelle attività successive di studio, misurazione del vento, verifica e progettazione che porteranno all'eventuale approvazione della proposta del sito.

E' necessario tra l'altro che la ricerca dell'area segua una metodologia operativa che massimizzi il rapporto benefici/costi del lavoro svolto.

Benefici espressi sia in termini di redditività economica per via della produttività del sito che di compatibilità dell'impianto con l'ambiente circostante. Compatibilità ambientale che a sua volta determinerà una reale riduzione dell'emissione di gas clima alteranti grazie al non utilizzo di fonti fossili per la produzione di energia elettrica. Riduzione dei costi intesi come adozione di una procedura che porti il progettista a focalizzare la sua attività di ricerca su aree realmente ventose, fuori da zone vietate, per quanto possibile fuori dalle aree critiche e non ultimo sulle quali l'eventuale futura realizzazione degli impianti non risulti proibitiva.

Di seguito l'illustrazione delle fasi che andrebbero seguite per arrivare ad individuare aree potenzialmente adatte alla realizzazione di parchi eolici.

A) Esclusione dalla cartografia delle aree vietate. Tali aree sono indicate, se disponibili, nelle normative regionali. Qualora non vi fosse alcuna indicazione sulle aree vietate risulta difficile procedere per analogia con quanto previsto da altre Regioni dato che ogni Regione ha emanato normative in modo autonomo sulla base del Decreto Legislativo 387 del 2003.

B) Tendenziale esclusione dalla cartografia delle aree critiche.

Anche se in tale aree i siti eolici non sono vietati a priori, la loro progettazione e realizzazione risulterà in genere più lunga e dispendiosa per via di verifiche ambien-

tali aggiuntive richieste.

E' bene quindi in questi casi includere nelle attività di ricerca su mappa le zone adiacenti alle aree critiche.

Le aree critiche potranno essere inserite successivamente nella ricerca se:

- utili per estendere la superficie di una zona individuata al di fuori e confinante con esse,
- qualora in sede di sopralluogo il loro territorio venga valutato come potenzialmente molto interessante in termini di producibilità energetica e con un impatto ambientale del futuro sito stimato come contenuto.

Impatto ambientale che sarà comunque sottoposto ad accertamenti aggiuntivi.

C) Utilizzo della carta del vento regionale, se disponibile.

La carta del vento consente di selezionare le aree a maggiore ventosità sfruttando sia le indicazioni a livello macroscopico e a scarsa risoluzione spaziale delle analisi a mesoscala che quelle con risoluzione spaziale più spinta derivanti dalle analisi con scala ridotta che tengono conto di un maggior dettaglio orografico.

La carta del vento può aiutare il progettista anche con indicazioni sulla variabilità e direzionalità della risorsa anemologica.

D) Sulle zone ritenute interessanti sulla cartografia dopo l'applicazione dei passi precedenti, valutazione visiva sull'orografia del territorio.

In questo caso l'utilizzo di mappe tridimensionali consente di stimare mediante una visione di insieme se le zone di potenziale interesse possono risentire di vincoli non sempre visibili durante i successivi sopralluoghi.

Zone apparentemente ventose in sede di sopralluogo potrebbero in realtà non esserlo a causa di fenomeni di schermatura da parte di massicci montuosi non visibili sul posto dall'osservatore.

Anche particolari conformazioni dei rilievi, non sempre percepibili durante il sopralluogo, potrebbero suggerire a chi esamina la mappa tridimensionale l'esistenza di fenomeni di canalizzazione del vento utili per l'individuazione di un'area adatta.

E) Prima valutazione sulla cartografia delle strade di accesso alle zone nelle quali effettuare i sopralluoghi.

L'esistenza di una rete viaria è importante per minimizzare l'impatto ambientale di quella che sarà l'eventuale realizzazione di un sito eolico.

La disponibilità di una rete viaria primaria fino alle aree di stoccaggio dei materiali, dei macchinari e delle attrezzature del futuro cantiere di costruzione del sito eviterà la necessità di costruzione di nuove strade con conseguente alterazione del territorio.

In questo modo sarà necessario solo l'eventuale allestimento di una rete viaria secondaria, anche detta sommitale, dall'area di stoccaggio fino alle piazzole degli aerogeneratori.

F) Effettuazione dei sopralluoghi sui punti di interesse con:

- ispezione visiva,
- rilevazione delle coordinate in longitudine e latitudine e dell'altitudine mediante ricevitore satellitare GPS,
- fotografie sul punto e sull'area circostante.

G) Posizionamento delle coordinate dei punti rilevati su Google Earth per:

- verifica che i punti rilevati dei sopralluoghi ricadano al di fuori delle aree vietate,
- verifica della posizione dei punti rilevati rispetto alle aree critiche e valutazione se estendere le rilevazioni anche a aree critiche adiacenti ai sopralluoghi svolti,
- verifica delle altitudini dei punti rilevati e della eventuale esigenza di verifiche ambientali supplementari.

H) Contatto con le Amministrazioni Comunali e/o con i proprietari dei terreni per l'apertura di una trattativa ed il recepimento di indicazioni e suggerimenti sui punti rilevati durante i sopralluoghi o su altre aree da valutare.

I) Eventuali sopralluoghi per l'affinamento delle stime e delle valutazioni.

L) Stipula di una convenzione tra società proponente il sito eolico e i Comuni e/o i soggetti privati interessati per poter operare su un'area sulla quale vi sia una buona probabilità di approvazione del progetto del sito eolico.

M) Esecuzione da parte della società proponente delle attività di misurazione del vento, di valutazione di impatto ambientale e di progettazione con avvio dell'iter autorizzativo necessario.

In conclusione. La ricerca di aree adatte all'impianto di siti

eolici dovrebbe svolgersi secondo una metodologia che fin dall'inizio privilegi un approccio integrato tra le varie tematiche da considerare.

A titolo di esempio, solo per citarne alcune, la quantità e la qualità della risorsa anemologica, l'impatto ambientale non solo dell'eventuale impianto una volta realizzato ma anche del cantiere di costruzione e della viabilità di accesso, l'impatto visivo sul paesaggio.

In tale contesto una maggiore uniformità tra le varie norme e criteri adottati da ogni Regione consentirebbe di adottare una procedura di ricerca maggiormente standardizzata, e quindi controllabile, valida su tutto il territorio nazionale.

Synthesis

nihil difficile volenti

Ecco allora che non deve sembrar strano come la costruzione dell'Europa costituisca oltre che una priorità assoluta la condicio sine qua non per lo svolgimento di qualsivoglia ipotesi di lavoro. Posto che è indispensabile ragionare in termini di riforma strutturale del sistema non si può non considerare la titolarità dell'Unione europea in ordine alle principali misure ed azioni di carattere strutturale da adottare e da attuare all'interno dell'Italia come degli altri Stati membri. In breve più ci si occuperà di Europa, più ci si occuperà di Italia.

Per quel che ci riguarda, per l'altezza, l'importanza e l'emergente necessità di un progetto di modernità serio fondato su una società della conoscenza, delle possibilità e del merito, anche un albero, che cade in una foresta dove nessuno lo può sentire, finisce per far rumore.