



# **ASSEMBLEA BIENNALE 2017**

Discorso  
del Presidente

**assonime**

Associazione fra le società  
italiane per azioni

Autorità, Signore e Signori,

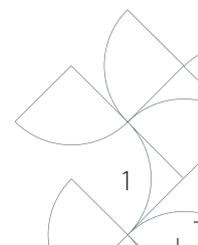
ho il grande piacere di ringraziare tutti voi qui presenti per questa Assemblea, che per me è la prima come Presidente. E in particolare vorrei ringraziare il Presidente Sella di cui sono stato Vice Presidente durante tutto il suo mandato e che ho avuto modo di apprezzare, oltre che per l'innato garbo e la correttezza, per la grande conoscenza dei fatti economici e per l'alto senso delle istituzioni e dell'interesse del Paese. Voglio ringraziare anche gli altri Past President – Abete, Marzotto, Merloni e Mincato – che tutti, assieme ai membri dei Consigli Direttivi e della Giunta, hanno contribuito nei due decenni passati a portare l'Assonime ai livelli di qualità e influenza attuali. Un saluto particolare al Ministro Padoan, che prenderà la parola dopo di me e a tutti i presenti a questa Assemblea.

Da questa premessa si capisce che la mia elezione è nel segno della continuità con chi è venuto prima di me. Una continuità che, in un'epoca caratterizzata dalla voglia di buttare al macero ciò che ci ha preceduti, può sembrare un disvalore. Ma così non è. Diceva Bernardo di Chartres che *“siamo come nani sulle spalle di giganti, così che possiamo vedere più cose di loro e più lontane, non certo per l'acume della vista o l'altezza del nostro corpo, ma perché siamo sollevati e portati in alto dalla statura dei giganti”*. I giganti sono l'esperienza del passato che serve per progredire. Continuità non significa mancanza di innovazione, ma progredire valorizzando anche quello che si ha.

Questo è vero per la scienza, ma anche per l'economia e per la politica. Il paese e le imprese hanno bisogno di continuità e di sedimentazione delle leggi e delle regole, per produrre comportamenti coerenti con gli obiettivi che la stessa politica si prefigge e, senza i quali, ogni nuova legge o regola non potrà portare nulla di buono.

L'Italia ha bisogno ancora di riforme specifiche, ma ha soprattutto bisogno di consolidare comportamenti civili e rispettosi della normativa esistente, sia nella forma che nella sostanza. Ha bisogno non tanto di nuove leggi, quanto di una più efficace amministrazione corrente e di maggiore legalità nei comportamenti di tutti.

L'affastellarsi di modifiche legislative, riforme continue, regolamentazioni e nuovi oneri



genera incertezza, impone la ricerca della forma più che della sostanza, impedisce una reale comprensione del senso delle nuove regole. Oltre a far lievitare la massa degli interpreti delle norme, fra cui, non lo nego, ci siamo anche noi di Assonime.

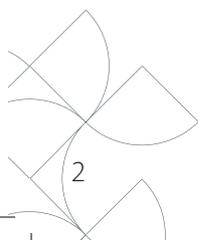
Ma noi non opereremo mai per mantenere opaco il sistema che ci farebbe prosperare. Al contrario, la nostra azione sarà sempre volta all'obiettivo ideale di un sistema normativo italiano così chiaro e semplice da non necessitare d'interpretazione, neppure della nostra. In questa prospettiva, la nostra deve essere un'associazione "suicida", che lavora per semplificare il quadro normativo e perciò per rendere sempre meno necessario il suo apporto.

Prendo questo incarico con senso di responsabilità. Ho piena coscienza di cosa sia Assonime, di cosa essa abbia rappresentato nel nostro Paese e di cosa essa sia impegnata a fare, con il suo Direttore Stefano Micossi e con tutta la sua eccellente struttura. Le attività svolte da Assonime nell'ultimo biennio sono illustrate nel Rapporto di attività che vi è stato distribuito, corredato da un video che brevemente vi guida attraverso i servizi forniti dalla nostra Associazione.

Assonime è un centro di competenze che non fa lobby per interessi particolari, ma per il buon funzionamento del mercato e delle istituzioni che ne regolano i comportamenti. Abbiamo piena la consapevolezza che imprese sane prosperano solo in paesi con solide istituzioni. Per questo mi sento di dire che noi siamo lobby per il Paese dove operano le imprese a noi associate.

Nostro compito è di fornire alle istituzioni e ai *policy maker* il quadro di conoscenze del sistema imprenditoriale italiano affinché l'attività normativa, regolamentare e amministrativa possa dispiegarsi al meglio, favorendo la crescita dell'economia su cui si fonda in gran parte il nostro benessere.

Abbiamo piena consapevolezza che la politica spesso è costretta a fare, non già quello che sarebbe meglio in teoria, ma quello che è possibile realizzare nelle condizioni esistenti. Noi, invece, che non facciamo politica nel senso che non siamo stati eletti a ciò, abbiamo il dovere di dire e ripetere quello che pensiamo sia necessario per il Paese, senza timore di disturbare il gioco politico, certi di fare ciò che è utile alla politica per prendere le sue decisioni.



## L'Europa fuori dalla crisi

La crisi finanziaria e la crisi dei debiti sovrani (o crisi dell'euro) sono oramai dietro le nostre spalle. L'economia dell'Unione europea è finalmente in ripresa e le condizioni del mercato del lavoro sono in rapido miglioramento. L'ondata populista sembra recedere, almeno nell'area 'core' dell'Unione, dopo le elezioni in Austria, Paesi Bassi e Francia.

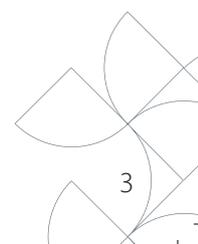
Permangono alcuni importanti squilibri che occorre correggere. I tassi d'investimento restano insoddisfacenti. I conti correnti con l'estero mostrano un largo avanzo (oltre il 3 per cento del PIL nell'Eurozona), riflesso di ancor più grandi squilibri tra i paesi membri (l'avanzo della Germania ha superato l'8 per cento del PIL). Gli ampi aumenti dei debiti pubblici e privati a seguito delle due crisi devono essere in massima parte ancora riassorbiti e si riflettono in parte nelle elevate sofferenze del sistema bancario (nell'aggregato dell'UE, quasi 1 trilione di euro).

La soluzione di questi problemi è ostacolata dalla persistente frammentazione dei mercati finanziari all'interno dell'area dell'euro. Questa frammentazione non consente il pieno dispiegarsi della politica monetaria espansiva della BCE, impedisce l'afflusso, verso i paesi con debito sovrano, degli enormi avanzi finanziari che si stanno accumulando in altri paesi dell'Eurozona. Questa frammentazione è la negazione della moneta unica, l'euro.

La strada per avanzare nel completamento dell'Unione economica e monetaria è stata identificata nel Rapporto dei Cinque Presidenti, pubblicato nel luglio del 2015. Essa si basa su quattro pilastri: una "genuina" unione economica; un'unione finanziaria; un'unione di bilancio; e infine un'unione politica.

I quattro pilastri vanno costruiti contemporaneamente anche se concettualmente si deve partire dall'unione economica per ragioni evidenti: l'esistenza di ampie divergenze di produttività e di costi all'interno dell'area della moneta unica costituisce il fattore principale di instabilità. Serve un nuovo processo di convergenza che renda più forti, e anche meno difforni, le economie dei paesi partecipanti. Ciò richiede economie innovative e flessibili, capaci di adattarsi ai mutamenti della tecnologia e alle sfide della globalizzazione. Le chiavi per rispondere a queste sfide sono essenzialmente due: massicci investimenti in capitale umano e il forte rilancio del mercato interno.

Il capitale umano non manca a questa Europa, come non mancano grandi università e centri di ricerca. Un'adeguata mobilitazione di queste risorse a favore delle nuove tecnologie e delle loro applicazioni può far fare al vecchio continente un poderoso balzo in avanti.



La grande molla per fare ripartire gli investimenti deve provenire dal mercato interno: rilanciando la costruzione e l'ammodernamento delle infrastrutture, smantellando le protezioni, aprendo ai nuovi giocatori, accettando la sfida delle nuove tecnologie.

L'Unione europea è la più importante innovazione istituzionale moderna in un mondo che altrimenti tende a rinchiudersi in ambiti nazionali ristretti. Essa deve recuperare **fiducia** in sé stessa e guidare il nuovo ciclo di espansione economico. Questa non è un'illusione. L'Europa è un continente di oltre 500 milioni di abitanti, fra i più ricchi del mondo, con sistemi di protezione sociale che non esistono altrove, con abitudini prevalentemente cittadine e con livelli di vita elevati e consumi sofisticati. È un continente con un numero impressionante di imprese, di professionisti, di artigiani e di artisti. Ha cultura e radici storiche come nessun'altra parte del mondo. Può una simile economia basare la sua crescita solo sulla domanda estera?

Eppure, come detto, ci sono in Europa bisogni di infrastrutture moderne, necessità di salvaguardia del territorio, esigenze di accoglienza dei flussi di migranti in cerca di una vita migliore e che vengono a colmare un forte calo demografico, opportunità di salvaguardia dell'ambiente e dei centri urbani, possibilità di ridurre i consumi di energia con nuove tecnologie, potenzialità di sviluppo della ricerca.

Il secondo pilastro è l'unione finanziaria, che riunisce l'unione bancaria e l'unione dei mercati dei capitali. L'unione bancaria – già in stato avanzato di realizzazione – si è bloccata sull'assicurazione dei depositi a causa dei contrasti nell'Eurogruppo sui modi più opportuni per ridurre e condividere i rischi bancari.

L'unione di mercati dei capitali aprirebbe la porta all'impiego in Italia di enormi capitali, oggi 'oziosi', generati dagli avanzi correnti della Germania (e dei Paesi Bassi). Ma questo non può accadere finché i mercati restano frammentati dal rischio di ridenominazione della moneta.

Il terzo pilastro dell'Unione economica e monetaria riguarda l'unione di bilancio. Su questo il Rapporto lascia pochi dubbi: *“la pietra angolare dell'UEM [è costituita] da politiche di bilancio responsabili”* e a questo dobbiamo attenerci. Ma va modificata l'eccessiva complessità delle regole comuni sui bilanci pubblici e vanno esclusi parametri arbitrari e di dubbia interpretazione, come ad esempio le controverse misure sull'*output gap* utilizzate dalla Commissione europea per definire il disavanzo pubblico strutturale.

I due ingredienti chiave dell'unione di bilancio sono l'istituzione di una 'capacità fiscale'

dell'area euro, in funzione anticiclica e per dare sostegno agli investimenti, e l'emissione di uno strumento di debito sicuro da parte di un Tesoro europeo, che possa in parte sostituire i debiti degli Stati e fornisca uno strumento comune di liquidità a tutto il sistema finanziario europeo (anche per gli investitori provenienti dall'esterno dell'area). La Commissione europea ha avanzato proposte in tal senso, segno che le cose possono muoversi in Europa.

L'ultimo pilastro dell'Unione economica e monetaria è l'unione politica e questo dovrà essere il compito più arduo ma più bello del nostro futuro. Un compito per il quale è fondamentale il ripristino di un clima di **fiducia** tra i paesi e tra le nostre popolazioni, fondato su una ritrovata legittimità democratica delle istituzioni europee.

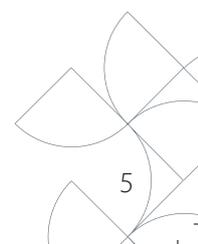
### Ricreare le condizioni di **fiducia** nel nostro Paese

Anche l'Italia è in ripresa dalla fine del 2015, ma questa ripresa è modesta, tanto che siamo tuttora sotto di circa il 6 per cento in termini reali rispetto al livello di reddito di prima della crisi finanziaria globale, malgrado l'accelerazione di questo inizio d'anno che ci ha felicemente sorpresi. Non mi meraviglio troppo per questo risultato. L'Italia ha dovuto affrontare la crisi dell'euro scoppiata nel 2010 con politiche di restrizione fiscale e monetaria che hanno depresso in modo rilevante la domanda interna. Le esportazioni hanno continuato a crescere, testimoniando una buona capacità competitiva delle nostre imprese, ma la domanda interna è crollata travolgendo interi settori produttivi (le costruzioni ad esempio) e portandosi via tanta capacità produttiva.

Questa drammatica perdita di attività è stata il prezzo pagato dall'Italia per tenere sotto controllo il disavanzo pubblico, che è ormai sotto al 3 per cento del PIL malgrado la deflazione che ha fatto cadere il reddito anche in termini nominali. Nonostante tutte le flessibilità richieste e concesse da Bruxelles alle nostre autorità finanziarie nel corso di questi anni, il disavanzo pubblico non è aumentato dopo la stretta della crisi e quindi la domanda interna è rimasta debole anche dopo il 2015.

Serve un vero rilancio europeo. Anche se sta accelerando, l'economia europea cresce a tassi troppo contenuti per riassorbire le aree estese di disoccupazione e le diseguaglianze eccessive create dalla crisi. È quindi necessario che l'Europa riveda la sua politica economica, aprendo maggiori spazi per gli investimenti anche attraverso contributi del bilancio europeo.

Sia chiaro: sono critico nei confronti delle recenti politiche europee, ma ritengo che i patti



vadano rispettati. E credo che l'Italia, se saprà mantenere gli impegni presi, avrà più forza per chiedere una diversa politica economica europea.

Il Ministro Padoan ha fatto miracoli per conciliare la necessità di rispettare i vincoli europei con l'esigenza di non deprimere ulteriormente l'economia. Pur con questi miracoli, tuttavia, è difficile immaginare che il nostro Paese possa crescere molto al di là di quel tetto dell'1 per cento annuo del PIL, che negli ultimi due anni ha costituito un limite arduo da superare, anche per i molti impedimenti che ostacolano il buon funzionamento dei mercati e l'attività d'impresa. La crescita limitata dell'economia, a sua volta, rende lento il riassorbimento della disoccupazione e frena la riduzione del peso del debito pubblico.

La situazione economica resta molto difficile malgrado i grandi sforzi del Governo e i grandissimi sacrifici dei lavoratori, della gente e delle imprese. Una svolta non è realizzabile finché ognuno segue le sue pur legittime ragioni e manca la volontà di un approccio comune in Italia, in Europa e nel mondo.

La via passa dunque per il ritorno della **fiducia** reciproca. Anche un paese come il nostro, che ha fatto molto, deve ancora impegnarsi per rafforzare la sua credibilità, pur se si è convinti (e io sono convinto) che lo sforzo nazionale da solo non basta per far ripartire l'economia.

Serviranno anche interventi volti a ridurre il rischio del sistema bancario che, dopo la pulizia fatta nei confronti di quanti hanno mal gestito la loro banca, sopporta ancora gli esiti della grande recessione in termini di sofferenze e le carenze del nostro sistema giudiziario per il recupero dei crediti. Ed è grave che su questo ritardo si sia fatto ben poco finora.

Se l'Italia saprà riconquistare la **fiducia** dei nostri partner e dei mercati finanziari, sarà più facile far sentire la nostra voce, perché l'Europa avvii una politica di sostegno alla domanda interna diretta a soddisfare le esigenze dei cittadini e consentire l'avvio di un nuovo ciclo espansivo.

Non sottovaluto le difficoltà nel riuscire in questo obiettivo in una fase politica interna ancora molto instabile, con una campagna elettorale che di fatto è già cominciata senza che si sappia ancora quando si andrà a votare. Ma, qualunque sarà la data delle elezioni, è importante che la prossima legge di bilancio sia volta a progredire nel rafforzamento dell'economia del Paese e nella riduzione del debito pubblico. Noi offriamo, a tal fine, tutto il nostro apporto di idee e di informazione.

## Il governo delle imprese

Il recupero di **fiducia** non riguarda solo l'Italia rispetto alla comunità internazionale e l'Europa, ma riguarda anche il mondo delle imprese, oltre a quello dei cittadini, delle amministrazioni pubbliche e della politica. A noi spetta innanzi tutto parlare delle imprese con riferimento alla *governance*, alla capacità di crescita e alla correttezza dei comportamenti. Nel corso degli ultimi anni vi sono stati al riguardo miglioramenti significativi, anche se resta molto da fare. Voglio ringraziare il Comitato di *corporate governance* con il suo Presidente Gabriele Galateri di Genola per il lavoro svolto, che ha consentito alle società quotate di autodeterminarsi per migliorare diversi aspetti dei loro sistemi di governo.

L'Italia si conferma sempre più un paese di PMI e quindi sempre maggiore deve rimanere la tensione di tutti noi a favore della crescita dimensionale delle imprese. La crescita presuppone anche una maggiore capitalizzazione e un rafforzamento degli strumenti per la raccolta di capitale. Qui abbiamo ancora molto da fare. La Borsa non appare essere lo strumento di crescita del capitale delle imprese italiane. Il mercato azionario italiano è dominato da imprese a controllo pubblico (circa un terzo della capitalizzazione totale), che stanno andando bene, ma che difficilmente richiedono capitali sul mercato, se non nella fase di quotazione.

Anche le imprese private sembrano restie a cercare capitali sul mercato e questo riduce il ruolo della Borsa nel processo di capitalizzazione delle imprese. Gli aumenti di capitale in genere si fanno solo dopo perdite rilevanti, per ristabilire una situazione patrimoniale senza troppo cambiare l'assetto di controllo. Non mancano eccezioni, ma, appunto, sono eccezioni.

Il controllo è un fatto importante per la gestione delle imprese, ma non può diventare un limite alla loro crescita. Abbiamo bisogno di imprese che, laddove utile per crescere, sappiano diventare *public company* nel senso anglosassone del termine.

Per favorire questo obiettivo, occorre anche che la composizione dei consigli di amministrazione rispecchi maggiormente gli assetti di mercato. Oggi in troppi casi si assiste a una minoranza di controllo che nomina la maggioranza dei membri del CdA, mentre la maggioranza degli azionisti si limita a nominare la minoranza dei membri. È giusto che chi detiene un controllo, seppure di minoranza, si assuma l'onere di designare i soggetti di gestione. Ma è anche importante che il CdA sia composto da un numero sufficientemente ampio di consiglieri realmente indipendenti, a prescindere dalla loro provenienza da liste



di maggioranza o minoranza.

È pensabile, soprattutto nelle società in cui non ci sia una maggioranza assoluta di controllo, che la determinazione delle candidature più idonee per una equilibrata composizione del consiglio non resti una prerogativa esclusiva degli azionisti, ma veda un ruolo più incisivo del consiglio uscente, sulla base di rigorose e trasparenti procedure di autovalutazione e selezione. È questa la prassi prevalente a livello internazionale, anche nei paesi a proprietà concentrata, e che può valorizzare, attraverso opportune previsioni statutarie, il profilo imprenditoriale delle scelte del consiglio di amministrazione rispetto alla propria composizione e funzionamento.

I membri dei consigli di amministrazione devono essere persone competenti per poter collaborare alla gestione dell'impresa. E devono aver il tempo per farlo. Dobbiamo però constatare che il lavoro del CdA è troppo spesso concentrato sul controllo formale di atti e procedure, invece che sulla definizione degli orientamenti strategici e sul controllo sostanziale delle gestioni. La moltiplicazione dei vincoli procedurali e dei rischi gestori, anche penali, scoraggia la partecipazione ai consigli di amministrazione e rischia di determinare una selezione perversa delle persone disponibili.

Non c'è solo la Borsa per favorire la capitalizzazione delle imprese e per farle crescere. Vi è anche la finanza alternativa, ossia quella finanza che investe direttamente nelle imprese per rafforzarle, ristrutturarle, accorparle e remunerare così il risparmio impiegato attraverso un guadagno in conto capitale. Questa finanza, costituita dai fondi di *private equity*, *private debt*, *venture capital* e nuove forme che si presenteranno sul mercato, raccoglie risparmio per investire in imprese con l'obiettivo di farle crescere o risanarle e poi rimetterle sul mercato. Via d'uscita classica è la Borsa, che consente al fondo e agli altri azionisti una possibilità di realizzo mantenendo integra l'impresa. Si calcola che negli USA la seconda impresa per numero di occupati sia ormai un fondo di *private equity*. Anche in Italia questa finanza alternativa sta crescendo. Essa può essere il tramite per il rafforzamento dimensionale delle molte PMI italiane.

Occorre che il risparmio italiano venga instradato verso l'economia reale e anche qui è necessario ristabilire un rapporto di **fiducia**. Le famiglie italiane risparmiano non solo privatamente, ma anche collettivamente, attraverso il sistema previdenziale. Supera ormai i 200 miliardi di euro il risparmio dei lavoratori italiani nei fondi pensione e nelle casse di previdenza. Queste istituzioni svolgono un ruolo importante per la stabilità del Paese e per la sicurezza dei lavoratori. In altri paesi la previdenza rappresenta il principale investitore

istituzionale nell'economia reale, tanto che molti fondi di previdenza esteri stanno investendo anche in Italia dove esiste una buona base produttiva. Essi sono investitori pazienti perché investono nel medio e lungo termine. Proprio quello che serve alle imprese per poter crescere. Occorre quindi favorire questo risparmio attraverso un minor peso fiscale e consentire un maggior impiego nelle imprese, mentre ora è maggiormente rivolto a finanziare il debito pubblico e il patrimonio immobiliare.

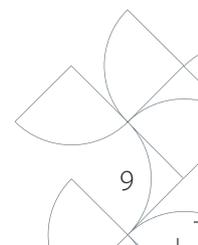
Resta diffusa nel nostro Paese la presenza di imprese a controllo pubblico. Molte di esse, soprattutto a livello locale, non rispondono a criteri di pubblico interesse e, come previsto dal Testo Unico sulle società partecipate, dovrebbero esser chiuse, accorpate o comunque razionalizzate. In quelle di rilevante interesse generale o strategico per l'economia del Paese, l'azionista di controllo dovrebbe esplicitare con chiarezza gli obiettivi di politica pubblica, ma per la loro realizzazione dovrebbe avvalersi unicamente dei suoi poteri come azionista, disciplinati dal codice civile, evitando improprie interferenze nelle gestioni. Si tratta di una vera rivoluzione copernicana, capace di migliorare in maniera profonda il funzionamento della nostra economia, eliminando distorsioni e dissipazioni di risorse della collettività. Una rivoluzione che invociamo da anni, ma finora senza successo.

### Le norme sulla crisi d'impresa

Un buon governo delle imprese nel mercato presuppone anche buone leggi e corretti comportamenti in caso di crisi d'impresa. La crisi d'impresa non può essere considerata un evento che non deve mai capitare: è nel normale andamento delle cose che un'impresa possa entrare in crisi ed è nell'interesse generale che tale crisi si risolva in tempi brevi, consentendo all'impresa di ripartire, quando possibile, liberando in caso contrario le sue risorse umane e di capitali per altre iniziative.

Dopo dieci anni di riforme, l'Italia ha ormai un moderno impianto normativo per affrontare le crisi d'impresa. Un impianto che pone il Paese già in linea con i principi enunciati dalla proposta di direttiva europea dello scorso novembre 2016, volta all'armonizzazione delle regole sull'insolvenza.

Ogni ulteriore intervento normativo non dovrà comportare un arretramento, ma dovrà concentrarsi sugli aspetti più innovativi della direttiva – fra i quali il sostegno all'impresa nella precoce gestione della crisi – e sugli istituti che possono incidere in modo radicale su durata ed efficienza delle procedure, rafforzando ulteriormente gli strumenti per la



ristrutturazione.

La soluzione rapida delle crisi aziendali e l'accelerazione nei processi per contenziosi economici sono fondamentali per restituire **fiducia** nei mercati. Basti pensare all'impatto sui crediti in sofferenza delle banche, che sono un problema non solo delle banche, ma della tenuta tutta del sistema economico italiano. Le misure approvate per accelerare i contenziosi non sono sufficienti. È necessario intervenire in modo incisivo sulla durata delle procedure concorsuali e del recupero dei crediti, perché i tempi lunghi scoraggiano gli investitori e impediscono lo sviluppo di un mercato efficiente dei crediti.

Gran parte dei crediti in sofferenza delle banche sono garantiti da *asset* reali, ma le banche per escutere queste garanzie devono passare per un procedimento giudiziario lungo che fa quindi lievitare la massa dei crediti in sofferenza che oggi sono diventati un problema per la stabilità del Paese.

È mai possibile che il Paese sia a rischio perché non si riesce ad accelerare le procedure per escutere le garanzie? Il Parlamento ha rifiutato una proposta legislativa in tal senso, ma credo che debba riprendere la questione al più presto.

Il tema dell'efficienza della giustizia civile è centrale: tempi lunghi per i processi, misure cautelari più gravi della sanzione, regole di prescrizione variabili producono ferite reputazionali e danni gravi, a volte irreparabili, all'impresa e alle persone. Il problema della certezza del diritto nel nostro Paese è serio e i tempi della giustizia producono un grave svantaggio anche economico. Tutto il Paese deve acquisire maggiore velocità nella gestione del contenzioso e gli esempi virtuosi ci dicono che si può fare. Ad esempio il tribunale di Torino e quello di Milano sono molto efficienti e devono diventare un modello di riferimento cui guardare per migliorare le regole organizzative di tutti i tribunali.

## Legalità e lotta alla corruzione

La **fiducia** si ristabilisce anzitutto combattendo la corruzione e ricreando un ambiente fondato sulla legalità e sulla correttezza dei rapporti tra gli operatori. Ciò vale per la corruzione pubblica che riempie le pagine dei giornali, ma anche per quella privata.

Molte regole sono state introdotte in Italia negli ultimi anni per contrastare l'illegalità, sia aumentando le sanzioni sia prevedendo modelli organizzativi volti a prevenire il rischio di comportamenti illeciti nell'esercizio dell'attività di impresa e all'interno delle pubbliche

amministrazioni. Alle numerose autorità che compongono il sistema dei controlli sono stati attribuiti via via compiti e responsabilità crescenti. Sarebbe ora di interrompere il processo di normazione incrementale per riconsiderare il quadro d'insieme.

Sul fronte della legislazione penale, le aggravate esigenze di contrasto dell'illegalità richiedono una reale semplificazione e un pensiero organico per il diritto penale dell'economia. La disciplina penale, più di altri ambiti dell'ordinamento, ha risentito di un ricorso frequente alla legislazione d'emergenza. L'altra faccia di questa medaglia è il mancato intervento penale su temi scomodi: si pensi alla reticenza del legislatore ad intervenire sui reati fallimentari, nonostante il quadro delle regole concorsuali sia completamente cambiato e del tutto incoerente con quello delle misure penali vigenti.

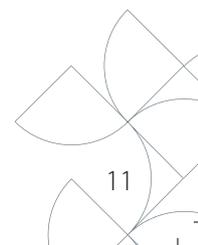
Sul piano della prevenzione, occorre evitare che i modelli organizzativi, adottati in attuazione del decreto legislativo n. 231/2001 o della legge n. 190/2012 sulla corruzione, spostino l'attenzione sul rispetto delle procedure invece che sulla sostanza della prevenzione dell'illegalità, favorendo magari forme di corruzione più insidiose. Sarebbe utile, al riguardo, rivedere anche il sistema dei controlli, dall'Anac alla Corte dei Conti, per evitare che si sviluppi come sistema burocratico di controlli *ex-ante* che irrigidiscono le decisioni. Un sistema amico del mercato potrebbe configurarsi piuttosto come un servizio di accompagnamento alle imprese volto a favorire l'emergere di *best practices* sul fronte della *compliance*.

Guardando più in particolare alla prevenzione dell'illegalità nel settore pubblico, è illusorio pensare di raggiungere l'obiettivo eliminando ogni discrezionalità nell'azione amministrativa. L'esperienza ha mostrato che in questo modo non si elimina l'illegalità, ma si creano inefficienza, burocratizzazione e scarsa attenzione al risultato. Una strategia migliore dovrebbe, da un lato, riconoscere ai manager pubblici spazi di scelta che consentano una gestione efficace delle risorse pubbliche al servizio di cittadini e imprese, dall'altro utilizzare i vincoli di trasparenza sui processi decisionali e sui risultati in modo da assicurare un controllo sostanziale e non solo formale.

## Il rapporto con la pubblica amministrazione

Non ci stancheremo mai di ricordare che il Paese ha bisogno di una semplificazione normativa e di un più collaborativo rapporto tra imprese, cittadini e pubblica amministrazione.

Assonime interagisce con molte pubbliche amministrazioni, nelle quali operano persone preparate, competenti, devote al proprio compito. Non è la qualità delle persone che fa



difetto, è l'impostazione delle pubbliche gestioni.

L'amministrazione è ancora organizzata essenzialmente per consentire ai vertici di prendere delle decisioni che poi devono essere applicate. Questa è una funzione essenziale. Ma resta trascurata un'altra funzione, che è quella di saper ascoltare le esigenze di imprese e cittadini e operare per risolvere i loro problemi. Con una terminologia aziendale, la pubblica amministrazione ha troppi uffici di *back-office* e pochi di *front-office*. Alle imprese e ai cittadini interessano più i secondi che i primi. Ovviamente, uffici e lavoratori di *front-office* non s'improvvisano, vanno selezionati e preparati, così come vanno adattate le procedure. L'*e-government* fornisce un'occasione straordinaria per ripensare i processi organizzativi orientandoli ai cittadini e alle imprese. Un'amministrazione che investa nella soluzione dei problemi dei propri clienti (cittadini e imprese) è un'amministrazione moderna che riavvicina la gente alla cosa pubblica e favorisce un miglior clima di **fiducia**.

Le Autorità indipendenti in Italia hanno rappresentato una novità importante nel rapporto tra lo Stato e le imprese, presidiano oggi molti aspetti del mercato e costituiscono una fonte di regolamentazione rilevante. Per il buon funzionamento del sistema è fondamentale un effettivo colloquio tra le parti, ossequioso delle diversità di ruolo e volto a costruire comportamenti virtuosi.

Queste Autorità sono diventate così rilevanti per il mondo delle imprese che seguiamo con forte interesse la loro attività. Senza entrare in un campo che non è nostro, vogliamo sottolineare l'importanza che nei collegi siedano personalità di alto livello, esterne a giochi politici e provviste anche di una cultura economica, dato il prevalere nel nostro Paese di una cultura giuridica che, pur essenziale, non esaurisce tutte le problematiche del funzionamento dei mercati sui quali le Autorità sono chiamate a vigilare.

## Il controllo della spesa pubblica e la ricomposizione delle entrate

La riforma della pubblica amministrazione, operata da questo e dal precedente Governo, è stata oggetto di studio da parte di un Gruppo di lavoro della Giunta di Assonime, di cui sono stato coordinatore, che ha analizzato la gestione della spesa pubblica italiana. L'analisi è oggi disponibile e mette in evidenza i molti progressi fatti nel corso degli ultimi anni e le cose da fare. Ad essa rimando per maggiori approfondimenti. Qui mi limito a poche osservazioni generali.

Forse pochi lo sanno, ma l'Italia è il Paese che più di altri ha contenuto la spesa pubblica

nel corso degli ultimi anni, specie se ci si riferisce a quella al netto degli interessi sul debito pubblico. Rispetto al PIL la spesa pubblica in Italia al netto degli interessi è ormai pari alla media dell'area euro. Nel periodo 2009-2016 l'incremento della spesa pubblica (sempre al netto degli interessi) in Italia è stato del 3,8 per cento, contro il 12,8 per cento dell'UE (+15,3 per cento in Francia, +21,6 per cento in Germania, +10 per cento nel Regno Unito).

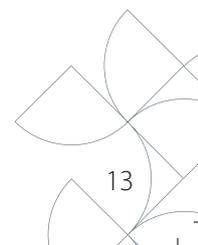
Dobbiamo essere fieri di questi risultati, dopo anni di commissioni sulla spesa pubblica sempre considerate inutili o fallite. Dobbiamo però anche riconoscere che si è tagliato dove si poteva e non sempre dove si doveva. È così che la spesa per investimenti è crollata del 35 per cento (40 per cento a prezzi costanti) tra il 2009 e il 2016, quella per il personale pubblico è scesa del 4 per cento (12 per cento a prezzi costanti). La spesa per pensioni è cresciuta del 13 per cento (+4 per cento in termini reali) per l'impossibilità (o vera difficoltà) a intervenire sulla spesa previdenziale nel breve termine.

Possiamo e dobbiamo sempre tenere a freno la spesa pubblica, ma soprattutto dobbiamo migliorarne la qualità e la ricaduta sul sistema sociale e economico del Paese. Non dobbiamo sottovalutare quanto finora fatto né la difficoltà di ridurre ancora la spesa in alcuni comparti. Ne deriva che il controllo della finanza pubblica dovrà svilupparsi anche, se non soprattutto, sul lato delle entrate. La riduzione dell'evasione dovrà essere un assillo costante, non solo per assicurare gettito alle casse dello Stato, ma soprattutto per una questione di equità. Noi siamo e saremo collaborativi nella battaglia contro l'evasione, perché essa falsa la concorrenza, genera sfiducia e impedisce di ridurre il carico fiscale su chi si comporta correttamente.

V'è poi la possibilità di reperire nuove entrate attraverso una tassazione equa e non distorsiva delle attività digitali. Una possibilità che dovrà essere perseguita preferibilmente insieme ai nostri partner in un quadro europeo.

Resta un problema rilevante di distribuzione del carico fiscale. Ormai appare assodato che il carico principale ricade sul lavoro e sulle imprese. Nei confronti con altri paesi notiamo sempre più queste differenze. In Italia il peso del fisco avvantaggia (se così si può dire) le rendite e i consumi, mentre penalizza il lavoro e l'impresa. Che questo incida nettamente sulla nostra competitività, credo sia talmente evidente che quasi mi vergogno a farlo notare.

Dobbiamo riequilibrare questo carico, anche se ciò potrebbe scontentare platee numerose di soggetti. La tassa più giusta è proprio quella che colpisce una grande platea di soggetti, perché vuol dire che è generale e non fa discriminazioni! Mi rendo conto che politicamente



sarebbe preferibile tassare fortemente pochi soggetti che non votano (le imprese), ma così facendo si taglia il ramo su cui siamo seduti.

Ripristinare una tassazione degli immobili e ridurre l'IRPEF e l'IRAP è la via per spostare il carico fiscale dalla produzione alla rendita. Inoltre, sfoltendo la lista dei beni e servizi oggi tassati con aliquote IVA ridotte, si può spostare un po' di più il carico fiscale dalla produzione ai consumi, colpendo così maggiormente le importazioni e sgravando le esportazioni. Si tratta di una svalutazione fiscale che la Germania ha fatto all'inizio di questo millennio e che tutti in Italia hanno ammirato. Perché non si può fare da noi? Conosco la risposta, ma non mi arrendo. Questo significa fare il nostro dovere: rappresentare soluzioni che ci sembrano giuste, anche se esse sono politicamente difficili.

Ricostituire un rapporto di **fiducia** tra pubblica amministrazione e cittadini rappresenta un fattore rilevante per la coesione sociale e per la crescita economica del paese. E in un buon rapporto, un ruolo determinante è rappresentato dal contatto tra cittadini, imprese e amministratori pubblici, specie nel campo fiscale.

Voglio dare atto di un forte progresso compiuto negli ultimi anni. Il rapporto con l'Agenzia delle entrate è migliorato notevolmente, perché ormai l'Agenzia si è resa disponibile al colloquio con le imprese e con i cittadini che possono avvicinarla per avere indicazioni su come comportarsi. Molto contenzioso fiscale può essere eliminato se c'è un buon dialogo con l'amministrazione fiscale. Anche l'Agenzia dovrebbe investire sempre più proprio nel *front-office*, anche se sono ben conscio dell'importanza di una buona struttura di *back-office*.

Noi collaboriamo intensamente con l'Agenzia, con l'obiettivo di chiarire al massimo le disposizioni esistenti e favorire, per tale via, un miglior rapporto tra imprese e fisco.

## Migliorare il clima del Paese

Cari Colleghi e amici, la **fiducia** è la base essenziale per riprendere a crescere e per una convivenza civile. Sta quindi anche a noi, rappresentanti di imprese, operare per incrementare un senso di **fiducia** nel mercato e nelle sue istituzioni.

L'Italia resta un Paese dove il mercato del lavoro non funziona come dovrebbe. Il Governo è intervenuto con una serie di normative (*Jobs Act*) che, seppure non tutte portate fino in fondo, hanno reso il nostro mercato del lavoro flessibile alla pari di quello dell'Europa continentale a noi più vicina. Il sistema deve essere completato con le misure di gestione

attiva del ricollocamento di chi ha perso l'impiego, ma il più è fatto, sperando che non si torni indietro.

La disoccupazione, tuttavia, resta elevata e quella giovanile è particolarmente alta. Anche i giovani laureati (che in Italia sono un numero esiguo rispetto a quelli di altri paesi) stentano a trovare lavoro e spesso sono sottooccupati. Certo, molto dipende dall'intraprendenza dei giovani e dalla loro disponibilità a mettersi in gioco. Ma resta anche una responsabilità delle imprese, non fosse perché un paese con alta disoccupazione giovanile è un paese che spreca le risorse per il futuro.

Dobbiamo fare in modo che l'accesso al lavoro, specie al primo lavoro, sia il più trasparente possibile. Un giovane che voglia cercare lavoro non ha percorsi studiati e organizzati per capire come e dove recarsi. Da noi continuano a funzionare ancora in troppi casi le relazioni familiari e la famosa raccomandazione, che non è la referenza sempre utile e disinteressata, ma la pressione per uno scambio di favori.

Molte imprese italiane si sono strutturate per ricevere i curricula e la domanda dei giovani attraverso il web, favorendo così l'accesso dei giovani al mondo del lavoro. Ma molte imprese ricorrono ancora al passaparola familiare per cercare lavoratori di primo impiego, finendo così per avvalorare l'impressione che la raccomandazione rappresenti l'elemento cardine per trovare lavoro. Un paese dove dominano le raccomandazioni è un paese che distrugge il senso della legalità, che consolida le diseguaglianze, che alimenta la sensazione d'ingiustizia, che mina la **fiducia** dei giovani che sono la forza di lavoro futura.

Dobbiamo farci carico di costruire un mercato del lavoro più trasparente, che non è fatto solo di norme, ma soprattutto di reali comportamenti da parte di tutte le componenti. E le imprese sono una componente importante. Aprire le imprese ai giovani, far fare loro un'esperienza, contribuire al loro percorso professionale migliorerà il funzionamento del mercato del lavoro.

Ogni impresa può trovare la sua via. Non ho soluzioni generali e diffido di normative specifiche. *“Diamoci da fare”*, come avrebbe detto Papa Wojtyła. Noi in Assonime ci prendiamo il compito di aprire la nostra associazione al maggior numero possibile di giovani in modo da dare loro un'esperienza che poi potranno utilizzare in altri impieghi. E lo faremo in modo trasparente, mettendo a disposizione dei giovani un percorso propedeutico alle prime esperienze di lavoro.

Infine vorrei chiudere questa mia relazione con una nota di ottimismo. Quando leggiamo



le analisi sul nostro Paese, troviamo sempre una quantità di cose che non vanno e di impedimenti che giustificano perché il Paese cresce poco, perché è in balia dei mercati finanziari ed ha un avvenire segnato. Insomma i motivi per essere preoccupati ci sono tutti e non sarò io a smentirli. Ma, se andiamo a vedere singole realtà di imprese, di specifiche istituzioni, di particolari città, di determinate regioni, constatiamo che, malgrado tutti questi handicap, sono molti quelli che ottengono risultati di rilievo, pari se non superiori a quelli di tanti paesi da noi invidiati.

Milano è una città in forte crescita, anche se è una città italiana con tutte le criticità che attribuiamo al nostro Paese. Il Nord Italia ha recuperato le perdite della crisi come altri paesi europei ed ha una crescita economica e un reddito pro-capite di tutto rispetto. Molte scuole italiane, che pure sottostanno alle stesse regole nazionali, hanno risultati eccellenti e sono alla vetta di classifiche e concorsi internazionali. Diverse unità sanitarie italiane, che sono regolate tutte dalle stesse norme, sono tuttavia eccellenti. Alcuni tribunali del nostro Paese hanno ridotto drasticamente gli arretrati. Diverse imprese italiane, anche al Sud d'Italia, stanno andando molto bene.

Che voglio dire con questo: che tutto va bene? No, voglio però dire che le condizioni generali aiutano a stare meglio, ma che molto dipende dagli sforzi, dall'inventiva, dalla dedizione dei singoli soggetti, siano esse persone, imprese, istituzioni, uffici, amministrazioni. La crescita modesta dell'economia italiana non è una crescita modesta di ogni impresa, di ogni territorio, di ogni famiglia. Ma è la media aritmetica (alla Trilussa) di crescite anche elevate e di regressi importanti.

Se questo è vero, allora, accanto alla giusta richiesta di migliori condizioni generali, dobbiamo anche studiare meglio i casi di successo del nostro Paese per replicarli ovunque e per raggiungere livelli di efficienza pur nelle condizioni attuali.

Scopriremmo che non è poi così difficile far funzionare le nostre amministrazioni e le nostre imprese e potremmo riprendere un cammino di crescita, con questo favorendo l'avvio di quelle politiche e di quelle riforme che tutti auspichiamo possano trasformare questo Paese da problema sulla scena internazionale in un attore di successo che contribuisca, come è nelle sue possibilità, alla soluzione dei molti problemi mondiali.

Grazie della vostra attenzione.