

# LIBERARE L'ITALIA

MANUALE DELLE RIFORME PER LA XVI LEGISLATURA









**Istituto Bruno Leoni**

# LIBERARE L'ITALIA

MANUALE DELLE RIFORME PER LA XVI LEGISLATURA

**20 febbraio 2008**





# Indice

|                                 |        |
|---------------------------------|--------|
| Capitolo 1                      |        |
| <i>Introduzione</i>             | p. 1   |
| Capitolo 2                      |        |
| <i>Legge di bilancio</i>        | p. 11  |
| Capitolo 3                      |        |
| <i>Pubblica Amministrazione</i> | p. 15  |
| Capitolo 4                      |        |
| <i>Fisco</i>                    | p. 29  |
| Capitolo 5                      |        |
| <i>Privatizzazioni</i>          | p. 49  |
| Capitolo 6                      |        |
| <i>Liberalizzazioni</i>         | p. 69  |
| Capitolo 7                      |        |
| <i>Sanità</i>                   | p. 99  |
| Capitolo 8                      |        |
| <i>Pensioni</i>                 | p. 117 |
| Capitolo 9                      |        |
| <i>Istruzione e cultura</i>     | p. 129 |
| Capitolo 10                     |        |
| <i>Lavoro</i>                   | p. 151 |
| Capitolo 11                     |        |
| <i>Trasporti</i>                | p. 181 |
| Capitolo 12                     |        |
| <i>Energia e ambiente</i>       | p. 201 |





## ***Dallo Stato al mercato: perché questo Manuale***

Questo *Manuale delle riforme per la XVI legislatura* nasce dalla volontà dell'Istituto Bruno Leoni di offrire all'opinione pubblica e alle forze politiche di vario orientamento una descrizione sintetica e coerente delle principali riforme che sono necessarie a far progredire l'economia del paese (molte delle quali sono davvero urgenti) e per porre al centro la libertà dei singoli, le logiche della concorrenza e i valori fondamentali di una società di mercato.

Bisogna sempre tenere a mente che *le idee hanno conseguenze*. Per questa ragione il dibattito intellettuale e programmatico è fondamentale e svolge un ruolo cruciale nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico. Confidiamo dunque che pure un lavoro come il nostro possa aiutare la società italiana a evolvere nella giusta direzione, favorendo una progressiva restituzione di facoltà e competenze dal potere pubblico al mercato, dallo Stato alla società civile.

La questione fondamentale è la tutela della proprietà. Se osservate nella giusta prospettiva, quasi tutte le maggiori difficoltà con cui la società italiana si trova quotidianamente a fare i conti sono da ricondurre alla protezione insufficiente che le leggi italiane riservano ai proprietari. Iper-tassazione e iper-regolamentazione non si sarebbero mai imposte se l'ordinamento giuridico e le azioni di governo non avessero ripetutamente anteposto gli *interessi del pubblico ai diritti del privato*.

Come è noto sin da Aristotele, “di quel che appartiene a molti non si preoccupa proprio nessuno, perché gli uomini badano soprattutto a quel che è proprietà loro” (*Politica*, 1261b). Il degrado dell'economia e di ogni altro ambito della società italiana è in larga misura da ricondurre a questa progressiva collettivizzazione della realtà e al conseguente diffondersi di una crescente deresponsabilizzazione dei comportamenti individuali.

Riaffermare la centralità della proprietà privata significa necessariamente schierarsi al tempo stesso dalla parte dei processi di globalizzazione, che si espandono e affermano solo se gli Stati nazionali ritraggono il proprio controllo sulla vita economica e restituiscono ai singoli, alle imprese e alla società la piena disponibilità delle loro risorse.

In questo senso, la globalizzazione non è una fatalità: è invece un'opportunità formidabile che sapranno cogliere pienamente solo quei paesi che decideranno di aprirsi all'integrazione economica.

Per poterne usufruire appieno, le imprese europee e italiane non vanno quindi aiutate con politiche economiche in vario modo "protettive" e autarchiche, ma invece liberando gli *spiriti animali* del capitalismo dal pesante macigno di una pressione fiscale oppressiva, dai gravami di una burocrazia barocca e ottusa, dai costi connessi a servizi cruciali che sono ben lungi dall'essere liberalizzati (energia, trasporti, telecomunicazioni, poste, eccetera).

Il metodo che suggeriamo al legislatore, nelle pagine che seguono, è pertanto sostanzialmente quello delle abrogazioni, della rimozione dei vincoli e della semplificazione legislativa – nella convinzione profonda che solo ridimensionando le invasioni di campo del pubblico, è possibile dare ossigeno al privato.

Per questo, è importante rilanciare le privatizzazioni e le liberalizzazioni. Quando a metà degli anni '70 il sistema radiofonico e televisivo ha cominciato ad aprirsi alla presenza di radio e televisioni libere, tutti abbiamo potuto osservare quante idee, energie ed intelligenze creative erano state a lungo tenute bloccate dal monopolio pubblico e dalla regolamentazione di Stato. Lo stesso può avvenire in altri ambiti e proprio per tale ragione è importante che si offra ai più giovani la possibilità di essere protagonisti e vincenti in settori economici fino ad oggi tenuti ostaggio da burocrazie parastatali o da privati protetti.

Se in questi anni molte imprese italiane sono comunque riuscite a reggere e a produrre ricchezza entro un quadro tanto difficile, proviamo ad immaginare come potrebbe crescere l'economia italiana se si riuscisse a introdurre più competizione e libertà d'impresa ad ogni livello. Un processo di privatizzazione degli ambiti monopolizzati dallo Stato permetterebbe anche di iniziare ad aggredire la spesa pubblica.

Se si vuole massicciamente liberare il settore produttivo dai gravami fiscali, è indispensabile avviare, negli ambiti monopolizzati dallo Stato, coraggiosi processi di riforma, i quali introducano opportunità di scelta per i singoli e le

famiglie. Il degrado del sistema educativo italiano, dalle scuole materne all'università, non è spiegabile se non si focalizza l'attenzione sul fatto che una volta statizzati tali ambiti si distrugge la fonte stessa degli incentivi (e dei disincentivi) e ci si incammina verso la distruzione di ogni merito, qualità e professionalità.

La dismissione delle imprese e degli asset patrimoniali ancora controllati dallo Stato è quindi cruciale in ogni ambito, e può servire ad aggredire un problema gravissimo dell'economia italiana: il debito pubblico. La vendita di questi spezzoni di "Stato imprenditore" può apportare alle casse pubbliche risorse consistenti, in grado di ridurre il ricorso al prestito e chiudere definitivamente quelle che quasi sempre sono voci costantemente in passivo. Ma la sua urgenza non viene tanto da ciò, bensì dalla necessità di mettere in moto e far crescere in qualità ed efficienza settori così importanti dell'economia e della società.

Per questo motivo, per liberare l'Italia è urgente proseguire non solo con la *restituzione al mercato* di ciò che ancora rimane dell'imprenditoria pubblica, ma pure con la *restituzione alla società* di tutta una serie di ambiti (il risparmio per la vecchiaia, l'assistenza medica, l'educazione) nei quali la libertà di scelta di individui e famiglie è stata subordinata a decisioni burocratiche. La riduzione degli oneri fiscali, abbattendo la quota di reddito nazionale che viene intermediata dai pubblici poteri, è la singola politica più importante per restituire libertà di scelta, sul proprio futuro, agli italiani. Ma è impossibile se non si accompagna ad una vigorosa ritirata dello Stato imprenditore.

Vi è, quindi, una circolarità fra le proposte contenute in questo Manuale, che le rende coerenti l'una con l'altra e con una visione del nostro paese che ritorni a considerare come un valore la capacità di intraprendere della società italiana. Ciascuna di esse ha valore singolarmente, e indubbiamente produrrebbe positivi risultati sul fronte dei conti pubblici, del potere d'acquisto degli italiani, dell'arrivo di investimenti esteri. Per questo, proponiamo questo lavoro alla politica come una sorta di *programma open source*: le idee che vi sono contenute sono a disposizione di chi legge e voglia trasformarle in oggetto di battaglia politica. Ognuna indipendentemente dalle altre, e tutte indipendentemente dagli autori.

Esse però esigono dalla classe politica coraggio, e obbligano a guardare i fatti per quelli che sono. Pur nella diversità delle sensibilità e degli orientamenti, gli autori dei vari capitoli si sono sforzati di esprimere una sorta di "estremismo moderato", nella convinzione che il paese abbia necessità di scelte coraggiose e svolte effettive, ma che al tempo stesso si debba essere consa-

pevoli che le resistenze sono innumerevoli e assai consolidate grazie al convergere degli interessi organizzati e di ataviche pigrizie intellettuali.

Nella presente fase storica, durante la quale l'Italia pare condannata ad un inarrestabile declino, la cultura della moderazione e del rispetto per l'altro ha il compito di saper guardare oltre l'angusto orizzonte del presente. D'altra parte, solo con il contributo di uomini politici in grado di sfidare i luoghi comuni e pronti a scommettere sulle potenzialità creative e imprenditoriali degli italiani sarà possibile invertire questa deriva.

## ***Sintesi***

### ***Le proposte di questo “Manuale per le riforme”***

#### ***Legge di bilancio (Cap. 2)***

Il dibattito sul Dpef è divenuto negli ultimi anni una sorta di partita di riscaldamento prima della finanziaria, la quale si è trasformata a sua volta in una sorta di legge omnibus. La nostra proposta è di trasformare il Dpef in un documento di poche pagine puramente quantitativo, concentrato unicamente sulla indicazione di saldi obiettivo e tetti di spesa per i vari settori interessati. La legge finanziaria deve invece recuperare il suo ruolo di strumento per la modulazione del bilancio. È possibile riformare la legge finanziaria e la legge di bilancio per dare maggiore possibilità di intervento allo strumento dinamico (la legge finanziaria) su quello inerziale (il bilancio). Particolarmente appropriata sarebbe la diffusa adozione della *sunset legislation* (la legislazione a scadenza), comportante la decadenza automatica delle leggi di spesa dopo un certo numero di anni.

#### ***Pubblica amministrazione (Cap. 3)***

La produzione pubblica di beni o servizi – siano essi destinati al mercato oppure no – è inefficiente a causa dell'assenza di concorrenza, delle rigidità organizzative e dei rischi di cattura dell'amministrazione. È quindi urgente privatizzarne la gestione e la produzione, provvedendo contestualmente a liberalizzare i settori in cui sono attive imprese pubbliche o partecipate dalle varie articolazioni dello Stato. Per quel che riguarda i servizi di natura strettamente amministrativa – che per ovvie ragioni non possono essere facilmente delegati al settore privato – sono opportune varie riforme, che vanno dalla deministerializzazione della spesa all'introduzione di una serie di limiti allo *spoils system* (che dovrebbe riguardare essenzialmente i direttori generali dei

ministeri). Occorre inoltre proseguire lo sforzo di informatizzazione della PA, e introdurre elementi di flessibilità nei contratti pubblici, parificandoli a quelli del settore privato.

### **Fisco** (Cap. 4)

Ridurre la pressione fiscale è, oggi, una priorità per l'Italia. La proposta dell'IBL è di introdurre un sistema di tre aliquote sul reddito personale (a una no tax area teorica media di 8 mila euro, seguirebbero scaglioni del 20 per cento fino a 20 mila euro, del 25 per cento da 20 a 70 mila euro, e del 33 per cento oltre tale soglia). In questa maniera, ogni categoria di contribuenti si troverebbe a pagare meno, e il sistema fiscale nel suo complesso subirebbe un appiattimento. All'abolizione dell'attuale, opaca struttura di detrazioni e deduzioni dovrebbe far fronte l'estensione dal 5 per mille all'1 per cento della quota di prelievo su cui il contribuente mantiene una facoltà di indirizzo diretto. Per quel che riguarda le imprese, si suggerisce di praticare un'unica aliquota Ires del 20 per cento; l'Irap verrebbe scomposta in un'addizionale Ires e in un contributo sanitario per le regioni. Allo scopo di favorire lo sviluppo del Mezzogiorno, il complesso inefficiente e distorsivo dei sussidi alle imprese verrebbe sostituito da una sostanziale esenzione fiscale per le imprese attive nelle regioni meridionali. Infine, proponiamo misure quali la riduzione di imposte indirette e accise, l'adozione di una aliquota unica del 20 per cento sui redditi da locazione, e ridurre i trasferimenti a piè di lista agli enti locali che mantengano partecipazioni ad aziende operanti su mercati formalmente liberalizzati.

### **Privatizzazioni** (Cap. 5)

Restituire slancio alla stagione delle privatizzazioni è essenziale per il paese. Lo sforzo deve riguardare tanto la cessione degli asset patrimoniali dello Stato, quanto la partecipazione a imprese quotate e no. Per quel che riguarda i primi, una quota del gettito potrebbe essere utilizzata per finanziare un programma di aiuti temporanei alle famiglie bisognose, sostitutivo dei vari piani di edilizia popolare. Per quel che riguarda le partecipazioni alle imprese, l'uscita dello Stato (e delle sue articolazioni quali la Cassa depositi e prestiti, che andrebbe a sua volta privatizzata) è necessaria al buon funzionamento dei mercati liberalizzati, o alla liberalizzazione di quelli che non lo sono ancora. Infine, è opportuno l'abbandono di tutte le forme di *golden share* ancora esistenti o altri strumenti di controllo ultimo da parte dello Stato sulle imprese.

### ***Liberalizzazioni*** (Cap. 6)

Un programma a 360 gradi di liberalizzazione dell'economia deve passare per numerosi provvedimenti *ad hoc* (per esempio sulle licenze dei taxi o i servizi idrici e postali). Meritano un'attenzione specifica quelli che, per la loro natura generale, hanno effetti sistemici. Va adottato, per esempio, un principio generale di separazione delle reti e delle infrastrutture ereditate dai vecchi assetti monopolistici, in modo da prevenire conflitti di interesse e comportamenti anticompetitivi nella loro gestione. Le autorità di regolazione indipendenti vanno razionalizzate e accorpate, ma al tempo stesso occorre garantirne l'autonomia dalla politica. È importante intervenire sui servizi pubblici locali, oggi di fatto sottratti alla concorrenza, in particolare impedendo una volta per tutte l'affidamento *in-house*. Una forma *sui generis* di liberalizzazione consiste nella semplificazione normativa e nell'introduzione di maggiore chiarezza e trasparenza nelle norme vigenti, anche per mezzo di *sunset clauses* che ne indichino la “scadenza”.

### ***Sanità*** (Cap. 7)

Almeno due sono i nodi di importanza cruciale, con riguardo alla distribuzione delle responsabilità e delle competenze nel settore della sanità. Da un lato vi è la questione della revisione dei compiti e delle funzioni assolte dal sistema pubblico di protezione sociale. Dall'altro lato vi è la questione, alla prima intimamente legata, della ricerca di un nuovo modello di protezione sociale che integri e armonizzi in maniera funzionale ruoli e risorse dei soggetti pubblico e privato, entro il quadro delineato dalla progressiva riduzione dell'impegno statale e dallo sviluppo di una attitudine dei cittadini alla maggiore responsabilizzazione ed all'autotutela. Occorre, in quest'ottica, eliminare le sovrapposizioni (e le conseguenti duplicazioni di spesa) tra sanità pubblica e privata. È parimenti essenziale valorizzare l'iniziativa privata attraverso la promozione del ricorso a strumenti assicurativi o la partecipazione a fondi integrativi. Per migliorare l'efficienza complessiva del settore bisogna consentire una reale concorrenza tra strutture pubbliche e private. Per quanto attiene il settore pubblico, occorre adottare forme di separazione tra programmazione, finanziamento e gestione delle strutture erogatrici di servizi e prestazioni sanitarie.

### ***Pensioni*** (Cap. 8)

I problemi attuali del sistema previdenziale riguardano essenzialmente la transizione infinita verso un sistema a piena capitalizzazione. Essi riguardano dunque tanto questioni di sostenibilità quanto di equità. I provvedimenti necessari da un lato a portare a termine la transizione, dall'altro a far fronte alla sfida di una società, contemporaneamente, più anziana e più sana sono i seguenti: aumento dell'età pensionabile (con eccezioni per i lavori davvero usuranti); estensione a tutti le tecniche di computo pro-quota previste da un sistema a piena capitalizzazione; applicazione dei coefficienti di trasformazione (proposti dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale nel 2005 per tenere conto dell'allungamento delle aspettative di vita). Per la previdenza complementare è urgente favorire l'accorpamento di fondi pensione ed abolire la Covip (la cui attività in questi dieci anni è stata dannosa).

### ***Istruzione e cultura*** (Cap. 9)

Le modalità di finanziamento del sistema di istruzione vanno inquadrare in modo diverso tra il ciclo primario e secondario, da un lato, e ciclo terziario, universitario e no, dall'altro. Il finanziamento per la scuola andrebbe erogato in base a quote capitarie determinate in base al costo medio per alunno, parametrato al contesto territoriale e all'indirizzo di studio scelto, che viene assegnato alle istituzioni scolastiche e formative autonome, statali e no, in base agli iscritti. Per quanto attiene alle università e ai corsi post secondari, la proposta più coerente è quella di aumentare la quota di finanziamento privato con un sistema di prestiti agevolati per arrivare almeno ad un livello di parità tra investimento pubblico e privato. In entrambi i casi occorrono, come cornice, provvedimenti quali il conferimento della massima autonomia finanziaria e della responsabilità piena del reclutamento del personale. Va abolito il valore legale del titolo di studio. In relazione alle politiche culturali in senso lato, occorre sia valorizzare in modo più efficiente il patrimonio pubblico (attraverso una gestione “privatistica”), sia limitare il sostegno pubblico alle imprese culturali e ridurre le inefficienze.

### ***Lavoro*** (Cap. 10)

La nostra proposta prevede un approccio in due fasi alla legislazione del lavoro. In una prima fase, occorre dare implementazione alla legge Biagi e suo completamento con la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali e il raccordo scuola – lavoro (apprendistato di primo e terzo livello, placement



scolastico e universitario, certificazione dei contratti di lavoro, regimi di accreditamento regionali); ancora più urgente è la semplificazione del quadro normativo con abrogazione di almeno il 50 per cento della legislazione vigente. In una seconda fase, ipotizziamo una legge delega per il riordino dell'intera normativa all'interno di un Testo Unico allo scopo di unificare i tipi contrattuali e procedere a una modulazione delle tutele. L'idea è quella di una modulazione misurabile tuttavia non solo in funzione di indicatori astratti e predeterminati ma anche in sede di certificazione dell'assetto di interessi realizzato dalle parti. Per quel che riguarda la sicurezza sul lavoro, proponiamo di abolire l'Inail e rendere obbligatorio, per le imprese, stipulare polizze sulla sicurezza con le compagnie assicurative, sul modello Rc Auto.

### **Trasporti** (Cap. 11)

Nel caso del trasporto aereo, la priorità è proseguire la liberalizzazione delle rotte e degli aeroporti. Questo implica ovviamente la privatizzazione di Alitalia, ma anche la privatizzazione delle strutture aeroportuali e il rifiuto di una specializzazione degli scali definita per legge. Il trasporto ferroviario è ancora lontano da un'autentica liberalizzazione: i passi indispensabili e urgenti sono la separazione della rete e la privatizzazione delle ferrovie. Anche i porti andrebbero privatizzati in modo da favorirne l'inserimento in un orizzonte competitivo. La mobilità su gomma resterà comunque centrale: servono, quindi, nuove infrastrutture urbane (come tunnel sotterranei) ed extraurbane (grandi bretelle o nuove tratte autostradali), la cui realizzazione va interamente demandata al settore privato. All'interno delle città, è possibile combattere la congestione attraverso tecniche di *road pricing* basate sulle condizioni effettive di traffico.

### **Energia e ambiente** (Cap. 12)

Il maggior problema del settore energetico riguarda l'opacità e l'assenza di certezza dei meccanismi autorizzativi. Soprattutto nel caso del gas, oltre alla separazione della rete e degli stoccaggi, la realizzazione di condizioni concorrenziali non può prescindere dalla realizzazione di nuove infrastrutture. Dal punto di vista delle dinamiche di mercato, sia per il gas che per l'elettricità va ridotta l'estensione della componente tariffaria del prezzo. Nel caso dell'elettricità, questo implica una radicale revisione degli incentivi alle rinnovabili. Per rendere trasparenti i segnali di prezzo è anche urgente l'abolizione del Prezzo unico nazionale, mentre vanno confermati i poteri all'Autorità

dell'Energia in relazione alla remunerazione degli impianti Cip6. Va creato un piano concorrenziale e non discriminatorio per tutte le fonti, compreso il nucleare, il quale richiede una nuova cornice regolatoria e la ricostituzione delle competenze pubbliche necessarie a valutare un eventuale progetto. La normativa ambientale esistente è confusa e farraginoso e danneggia tanto le imprese quanto i fini ecologici. Un altro aspetto che andrebbe radicalmente modificato riguarda l'incertezza e la mancata uniformità delle norme.

## ***Legge di bilancio***

- *Trasformare il Dpef in un breve documento che indichi solamente saldi e obiettivi di spesa;*
- *Fare della finanziaria una vera legge di bilancio;*
- *Introdurre una data di scadenza per le leggi di spesa.*

Già il nome rivela la sua origine: documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef). È lo strumento che negli anni in cui la pianificazione (o programmazione, secondo l'espressione più usata) andava di moda avrebbe dovuto consentire di impostare tutta la politica economica secondo gli obiettivi fissati dal governo.

Dagli anni di quelle ambizioni programmatiche è passato un tempo sufficiente a farle in buona parte dimenticare. Ma è rimasto in piedi, assieme ad altre vestigia di cui si fatica a rinvenire il senso, il Dpef. Per la verità non ha mai veramente assolto alle sue funzioni di piano pluriennale della programmazione economica, riducendosi (e forse è stato meglio così) fin da subito a diventare il terreno di sfogo delle promesse economiche, delle aspirazioni impossibili, degli impegni per passare i pre-esami europei, delle ambizioni fiscali.

Sulla carta il Dpef dovrebbe definire gli orientamenti macro-economici della manovra finanziaria, individuando gli obiettivi relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, stabilendo il relativo fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, e indicando i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria. Il tutto messo in relazione con l'evoluzione della situazione economica e finanziaria nazionale e internazionale per il periodo di durata del bilancio pluriennale.

Alcune versioni degli ultimi anni sono costate lunghe riunioni governative e al-

trettanto lunghe discussioni parlamentari attorno a obiettivi comportanti profonde trasformazioni dell'economia italiana. Tutto rimasto lettera morta, perché nella successiva traduzione in legge, con la finanziaria, i vari collegati e il bilancio, delle aspirazioni del Dpef restava ben poco.

La nostra proposta è ora di trasformare il Dpef in un documento di poche pagine puramente quantitativo, concentrato sulla indicazione di saldi obiettivo e tetti di spesa per i vari settori interessati, risparmiando questo pur pregevole lavoro – utile per i convegni, però – volto ad analizzare l'intera economia italiana.

Non serve quella specie di discussione di riscaldamento, una sorta di partita amichevole (che non dà punti in campionato) nel confronto sulle misure economiche, in cui si è trasformata la sessione di maggio-giugno sul Dpef. Serve invece l'indicazione (ragionevole perché preceduta dai dati fortemente indicativi disponibili a metà anno sulle tendenze di spesa ed entrata) dei saldi generali della finanza pubblica se rafforzati dall'individuazione di precisi limiti agli appannaggi e alle competenze di ciascun settore.

Sarà importante, però, tenere in grande considerazione l'intero settore pubblico allargato e non solo le spese dello Stato in senso stretto che ormai riguardano solo il 50 per cento della spesa pubblica complessiva.

La legge finanziaria deve invece recuperare il suo ruolo di strumento per la modulazione del bilancio. Ora agisce solo al margine delle spese e riesce a toccare le entrate con maggiore facilità per incrementarle piuttosto che per ridurle. I cosiddetti tagli di spesa su cui si concentra l'attenzione durante la discussione delle varie leggi finanziarie non possono influire che sul 5 per cento delle uscite già previste in bilancio. Il resto è estremamente rigido, secondo la legislazione attuale.

A nostro avviso è possibile riformare la legge finanziaria e la legge di bilancio per dare maggiore possibilità di intervento allo strumento dinamico (la legge finanziaria) su quello inerziale (il bilancio).

Certamente darebbe buoni risultati l'introduzione della *sunset legislation* (la legislazione a scadenza), comportante la decadenza automatica delle leggi di spesa dopo un certo numero di anni. Si tratterebbe di una modifica profondissima, per la quale sarebbe necessaria una riforma di tipo quasi istituzionale.

Molte sono state le proposte per cambiare i rapporti tra governo e parlamento in occasione della presentazione, discussione e approvazione della legge finanziaria. La situazione attuale, anziché cercare un compromesso tra i diversi

poteri, lascia ad entrambi mani libere ma finisce per scontentare l'uno e l'altro. Il governo comincia il lavoro da solo (perché il Dpef, come si diceva, è ottima carta da cassetti), poi ingaggia una sfida parlamentare e infine, come è successo negli ultimi anni, si rifà degli affronti subiti a colpi di fiducia.

Indubbiamente, nonostante le limitazioni al contenuto della finanziaria, elencate nella legge n. 208/1999, l'individuazione di ciò che può o non può essere inserito nella finanziaria costituisce tuttora un punto critico della manovra annuale. Questo aspetto è dovuto al fatto che la discussione e l'approvazione della legge finanziaria seguono in parlamento, rispetto alle normali leggi di spesa, una "corsia preferenziale", dal momento che il bilancio deve essere approvato entro la fine di dicembre. Una qualsiasi proposta di legge inserita nella finanziaria ha dunque molte più possibilità di essere approvata in tempi stretti, che non seguendo l'iter ordinario, il quale invece è soggetto a tempi lunghi e ad esiti incerti. Si assiste così ogni anno a leggi finanziarie dalle dimensioni molto ampie, in cui si cerca di inserire liste interminabili di provvedimenti, che sono il prodotto di una grande quantità di interessi. Il tutto si risolve in uno spettacolo tipicamente italiano, in cui fino all'ultimo momento si prova ad aggiungere emendamenti estremamente "particolari", che spesso sono legati ad interessi microsettoriali di singoli membri del parlamento.

Da qui derivano proposte varie. Chi vuole dare più forza al governo chiede la non emendabilità della legge (da votare quindi tutta in blocco) o la non emendabilità parziale, limitando quindi il potere di cambiamento o introduzione di nuove proposte a ciascun grande capitolo della legge, oppure ancora la emendabilità solo a parità di saldi finali. Chi è per il parlamento, invece, chiede di lasciare tutto come è ora, introducendo, semmai, limiti di opportunità politica all'uso della fiducia.

Ci sono vari elementi di debolezza in queste richieste. Quelle a favore del ruolo del governo, ad esempio, non tutelano dall'uso troppo disinvolto del concetto di copertura, per cui gli emendamenti (e l'uso di maxi emendamenti governativi è invalso ormai da anni) vengono accettati o rifiutati secondo criteri che ormai sconfinano nell'arbitrarietà.

A nostro avviso per l'esame parlamentare si potrebbe rivedere, ma solamente in parte, l'impostazione generale dell'attuale rito, anche per salvare un po' il ruolo delle rappresentanze politiche. Il tutto all'interno di saldi definitivi fissati addirittura mesi prima, nel Dpef, e associati a tetti di spesa, altrettanto definitivi, per i vari settori (non costruiti secondo la spesa storica, ma secondo obiettivi fissati dal governo).

Sembra invece da accantonare l'idea di una discussione preventiva, tutta limitata all'interno del governo e dell'amministrazione (il che significa all'interno delle burocrazie ministeriali), per poi arrivare alla presentazione in aula di un testo blindato. La rincorsa della spesa di tipo clientelare-localistico o dei grandi compromessi di spesa (come quelli che riguardano gli interessi rappresentati dalle forti lobby di categoria) avverrebbe ugualmente, ma sarebbe limitata al chiuso degli uffici ministeriali. Non è una prospettiva augurabile. Siamo a favore della difesa anche lobbistica degli interessi organizzati, ma è preferibile che avvenga attraverso un percorso parlamentare.

In ultimo, sarebbe auspicabile che, sempre al fine di mantenere le disposizioni contenute nella finanziaria entro i limiti prestabiliti, il presidente d'assemblea eserciti fino in fondo i suoi poteri. Infatti, addirittura prima dell'assegnazione egli può accertare, sentito il parere della commissione bilancio, se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni estranee al suo oggetto, come definito dalla legislazione vigente. Se "corpi estranei" vi sono, il presidente ha allora uno specialissimo potere di stralcio preventivo rispetto ad essi.

Anche per tutti gli emendamenti, sia di origine parlamentare sia governativa, il potere di dichiararli inammissibili (o perché contengono materie estranee al contenuto proprio della legge di bilancio o perché privi di idonea compensazione) spetta in ultima istanza al presidente di assemblea. Egli ha dunque svariati poteri per ricondurre le disposizioni della finanziaria entro limiti necessari, l'impressione è che però non sempre ne faccia effettivo uso.

In definitiva, dunque, per contenere il consueto "assalto alla diligenza" occorrerebbe che il presidente dell'assemblea (ma anche i presidenti delle commissioni competenti) possano esercitare meglio le competenze che la legislazione attribuisce loro. Per fare ciò sarebbe inoltre preferibile ridurre il potere di emendamento del parlamento che, ogni anno, dilata e fa assumere proporzioni abnormi al disegno di legge originario. Questa prassi rende infatti impossibile alle strutture tecniche preposte al controllo della copertura di determinate spese contenute nei singoli emendamenti di compiere quelle verifiche indispensabili a garantire una sana gestione dei conti pubblici. Tenendo inoltre sempre presente che il ricorso ad eventuali questioni di fiducia poste su maxi emendamenti potrebbe contenere qualcosa in più di un vizio di legittimità costituzionale.

## ***Pubblica Amministrazione***

- *Privatizzare la gestione e la produzione dei servizi;*
- *Liberalizzare i settori dove operano le imprese pubbliche;*
- *Deministerializzare la spesa;*
- *Limitare lo spoils system ai soli direttori generali.*

### ***3.1. Perché riformare si deve***

Un tema chiave dell'attività del prossimo governo è rappresentato dalle riforme necessarie per dare efficienza all'amministrazione pubblica italiana e, in definitiva, alla macchina stessa del settore pubblico. La centralità del tema deriva da un duplice motivo. In primo luogo dal fatto che il tentativo di risanare la finanza pubblica, seriamente avviato in Italia solo dopo la crisi del 1992, si è inceppato dal lato della spesa nell'impossibilità di comprimere stabilmente in rapporto al Pil i costi di funzionamento del settore pubblico, rappresentati dalla spesa corrente primaria dell'aggregato delle amministrazioni pubbliche.

Solo in un breve arco temporale, il periodo 1994-96, la spesa corrente primaria ha registrato un'importante riduzione in rapporto al Pil, necessaria per conseguire un disavanzo complessivo entro il limite del 3 per cento richiesto dal trattato di Maastricht per essere ammessi alla moneta unica europea; dopo il raggiungimento di tale risultato ha ripreso lentamente a crescere, compensata nei primi anni dalla progressiva riduzione del costo del debito pubblico. La terapia usata nelle diverse leggi finanziarie che si sono susseguite, consistente in tagli finanziari, non è tuttavia corretta: usando una metafora, poiché la macchina pubblica è inefficiente e consuma troppa benzina per ogni chilometro percorso, l'approccio finanziario adottato è consistito semplicemente nel

riempire di meno il serbatoio, nell'assegnare meno risorse. Tuttavia, se non si ripara e non si modifica il motore per fare in modo che consumi di meno, con meno benzina la macchina farà meno chilometri; la PA, in sostanza, con meno risorse produce di meno e peggio.

Si perviene pertanto alla seconda ragione che rende centrale il tema. Il cittadino è danneggiato da due lati diversi: dal male, l'inefficienza storica della PA, consistente nel fatto che la macchina pubblica produce meno e peggio di quel che egli desidererebbe e a costi più alti del necessario che gli sono imputati attraverso la tassazione; dal rimedio adottato, poiché con meno risorse a disposizione e identici processi produttivi essa produrrà ancora meno e peggio (a prelievo fiscale invariato o crescente).

A questo punto l'enfasi si sposta dall'inefficienza della PA, e dall'inefficienza dei suoi rimedi "finanziari", alle ragioni della cattiva performance storica della macchina pubblica. Non ci convince la spiegazione data da Pietro Ichino, quella dei "nullafacenti". Anche se si tratta di figure particolarmente evidenti, i nullafacenti non sono a nostro avviso la causa del fenomeno, ma solo una sua manifestazione: nel settore privato anche quanti sono nullafacenti per indole caratteriale sono indotti a lavorare, beninteso entro certi limiti, dal funzionamento dell'organizzazione in cui operano e dal sistema di incentivi/disincentivi che essa mette in pratica.

Mentre nel settore privato i nullafacenti potenziali sono spinti a lavorare, nel settore pubblico non solo essi si trasformano in nullafacenti reali ma sono anche in grado di attivare una metamorfosi nullafacente nei dipendenti a motivazione media, che sono prevedibilmente la maggioranza. Poiché questi ultimi in genere non sono masochisti, godendo del medesimo stipendio degli altri e non avendo davanti a sé regole meritocratiche di carriera, finiranno con l'indicizzarsi al non far nulla o al fare il meno possibile. Ovviamente i pochi dipendenti ad alta motivazione individuale non riusciranno, qualunque possa essere l'intensità del loro impegno, a salvare la performance della loro organizzazione.

A quanto ammonta lo spreco pubblico aggregato, i costi complessivi evitabili, a parità di produzione, di tutte le organizzazioni pubbliche? Quali sono le vere ragioni dell'inefficienza della PA? Quali sono i rimedi possibili, in grado di rendere efficiente la PA, contenere la spesa e permettere di ridurre la pressione fiscale? Questo contributo non è in grado di rispondere in maniera esaustiva a tali domande; intende solo provare a formulare alcune riflessioni preliminari. Prima tuttavia è necessaria qualche osservazione di sintesi sulle funzioni del settore pubblico (inteso in senso esteso e composto da Stato, amministrazione-



ni periferiche, enti previdenziali, i quali hanno natura di amministrazioni pubbliche, e da imprese a controllo pubblico, ora generalmente in forma societaria), nonché sulle modalità organizzative con cui le esercita.

### **3.2. Quali attività svolge il settore pubblico e con quali strumenti**

Il ruolo fondamentale dello Stato (intendendo tutto l'insieme delle organizzazioni pubbliche) consiste nel proteggere le libertà individuali attraverso la definizione e tutela dei diritti delle persone, inclusi i diritti di proprietà. Mentre la redistribuzione delle risorse e la correzione di eventuali fallimenti del mercato assumono una natura derivata rispetto al funzionamento del mercato, come esplicitato dalla teoria economica normativa, il suo ruolo primario è necessariamente presente anche in ipotetiche formulazioni di Stato minimo. In un paese come l'Italia, tre sono le differenti funzioni strumentali dello Stato:

- 1) Una *funzione regolativa*, finalizzata: (a) alla protezione/perimetrazione delle libertà individuali; (b) alla regolazione dei comportamenti economici (esercizio dei diritti di proprietà, promozione della concorrenza, regolazione dei mercati non concorrenziali, ecc.); (c) alla definizione dei carichi impositivi e dei diritti a prestazioni nei sistemi di welfare;
- 2) Una *funzione erogativa* attraverso la quale una serie di servizi o prestazioni in denaro sono resi disponibili ai cittadini sulla base delle regole di cui al primo punto (e non attraverso meccanismi di mercato);
- 3) Una *funzione produttiva*, poiché: (a) il primo macroruolo richiede l'attivazione di un servizio legislativo, giudiziario, di sicurezza e di difesa; (b) il secondo macroruolo richiede l'attivazione del servizio fiscale e dei servizi che attuano il sistema di welfare; (c) il terzo macroruolo sembra giustificare talune produzioni pubbliche (ad esempio nell'area dei beni pubblici) ma nella tradizione europea, e a differenza di quella statunitense, è stato storicamente interpretato in maniera molto estensiva sino a giustificare il modello dello Stato imprenditore che possiede direttamente imprese nell'area dei servizi pubblici a rete (*utilities*), della finanza (banche e assicurazioni), dell'industria petrolifera (l'esempio italiano dell'Eni) e persino dell'industria manifatturiera (l'esempio italiano del disciolto Iri e degli altri enti minori delle partecipazioni statali).

Le tre funzioni strumentali appena ricordate sono esercitate attraverso organizzazioni pubbliche che si comportano in maniera inefficiente se realizzano livelli produttivi quantitativamente e/o qualitativamente inferiori a quelli possibili sulla base dei fattori produttivi, lavoro e capitale, effettivamente impie-

gati. In maniera simmetrica l'inefficienza si può interpretare come utilizzo in eccesso dei fattori produttivi rispetto ai livelli richiesti dalla produzione effettivamente realizzata. L'inefficienza produttiva implica un eccesso di costi di produzione, unitari e totali, e un fabbisogno finanziario più elevato del necessario per coprirli.

È importante evidenziare come le organizzazioni pubbliche finalizzate alla funzione regolativa possano essere piuttosto snelle (un esempio è dato dalle Autorità amministrative indipendenti delle quali, data l'autonomia, è noto l'organico specifico di personale); in maniera per molti aspetti simile anche le organizzazioni pubbliche finalizzate a compiti puramente erogativi assumono solitamente dimensioni non eccessivamente estese e i loro costi di funzionamento sono in genere piuttosto contenuti rispetto alle somme amministrate.

La tipologia di organizzazioni col più elevato rischio inefficienza è data, per ragioni dimensionali e per il carattere *labour intensive* delle produzioni, dalle organizzazioni specializzate nella funzione produttiva, impegnate prioritariamente nella produzione di servizi destinati ad essere erogati in genere secondo regole non di mercato. Si può sostenere, in maniera sintetica, che l'inefficienza sia funzione crescente delle dimensioni delle organizzazioni rappresentate in termini di personale.

L'esercizio della funzione erogativa di beni o servizi in natura non richiede d'altra parte necessariamente la loro produzione diretta all'interno del settore pubblico. Un esempio è dato dai farmaci a carico del Ssn: sono prodotti da case farmaceutiche private e distribuiti da farmacie anch'esse appartenenti al settore privato dell'economia; il settore pubblico si occupa della *provision* semplicemente grazie al fatto che si fa carico del loro costo al posto del consumatore.

Una parte anche consistente dei beni e servizi oggetto di *provision* pubblica può essere acquisita attraverso rapporti contrattuali col settore privato dell'economia (o con enti diversi dal soggetto che li eroga) e quindi fornita agli utenti; in alternativa può essere acquisita direttamente dai beneficiari presso il settore privato tramite *vouchers*, con oneri a carico del settore pubblico. La fase della *production* non è quasi mai indispensabile alla fase della *provision*, se non per la produzione dei servizi direttamente necessari per l'esercizio della funzione regolativa, per i quali la produzione *in house* può risultare condizione per la loro efficacia (ad esempio la giustizia penale, anche se non necessariamente quella civile). Il settore pubblico, se con questa soluzione è in grado di ottenere maggiore efficienza, dovrebbe senz'altro rinunciarvi in favore di forme di esternalizzazione (*contracting out*) da realizzarsi non neces-

sariamente verso il settore privato dell'economia.

### 3.3. Le differenti tipologie di produzione pubblica

Le organizzazioni pubbliche con compiti produttivi possono assumere una duplice forma giuridico-istituzionale: sono infatti *amministrazioni pubbliche*, regolate dal diritto amministrativo, oppure imprese pubbliche, generalmente regolate dal diritto comune (in quanto la loro forma giuridica standard, per effetto delle riforme avviate dal governo Amato nel 1992, è ora divenuta quella societaria). Le organizzazioni in oggetto possono a loro volta realizzare tre differenti tipologie di produzione:

- 1) *Servizi (o beni) destinati ad essere allocati attraverso processi di scambio*, il mercato e il sistema dei prezzi, anche se in realtà non necessariamente secondo criteri pienamente di mercato. Queste produzioni, infatti, possono essere oggetto di regolazione pubblica (prezzi, qualità, obblighi di servizio) e di integrazioni finanziarie pubbliche finalizzate a contenere i prezzi e favorire il consumo (come i trasporti pubblici ferroviari o il trasporto pubblico locale). In genere questi servizi sono prodotti da *imprese pubbliche* che hanno forma societaria.
- 2) *Servizi (o beni) a domanda individuale non destinati al mercato*. In questo caso non è utilizzato il sistema dei prezzi ma un sistema di regole che definiscono i diritti alle prestazioni per i cittadini congiuntamente ad eventuali obblighi individuali di contribuzione al costo di produzione (per esempio: tasse scolastiche, contributi universitari, ticket sanitari, contributi sociali per finanziare le prestazioni previdenziali). Questi servizi, che identificano il sistema della prestazioni di *welfare* (essenzialmente istruzione, sanità e previdenza), sono prodotti da organizzazioni che hanno natura giuridico istituzionale di amministrazioni pubbliche e sono pertanto regolate dal diritto amministrativo. La tipologia di servizi non esclude tuttavia la possibilità di affidare la produzione a organizzazioni diverse dalle amministrazioni pubbliche, quali possono essere ad esempio imprese pubbliche (o anche organizzazioni private) spezzando in tal modo la fase della *production* da quella della *provision*.
- 3) *Servizi amministrativi*. È la produzione tipica delle organizzazioni regolative, non è destinata al mercato e non può esserlo, data la natura unilaterale degli atti amministrativi (ad esempio, autorizzazioni, concessioni, ecc.) che costituiscono l'*output* tipico. È necessariamente realizzata da amministrazioni pubbliche e regolata dal diritto amministrativo.

### ***3.4. Perché le produzioni del settore pubblico sono inefficienti***

Vi sono alcune ragioni principali che possono essere addotte per spiegare le performance non efficienti delle organizzazioni pubbliche che hanno compiti produttivi. In ordine crescente d'importanza sono identificabili nelle tre seguenti:

- 1) assenza di concorrenza;
- 2) “fallimento” derivante dall'insufficiente ruolo dell'autorità personale, della dirigenza, ai vertici delle organizzazioni;
- 3) cattura dell'organizzazione da parte del personale politico con conseguente distrazione di risorse dai compiti istituzionali in favore di impieghi discrezionali da parte della classe politica, in primo luogo al fine di elargire benefici privati al proprio elettorato.

#### ***3.4.1. L'assenza di concorrenza***

Per quanto riguarda il ruolo della concorrenza è sufficiente ricordare cosa essa è in grado di fare in relazione ai mercati. Il mercato concorrenziale, infatti, è principalmente un meccanismo di selezione dei comportamenti economici, valutati sotto il profilo dell'efficienza, in grado di proteggere i consumatori e in definitiva la collettività dagli effetti di scelte errate dei produttori. Come efficacemente sostenuto da Albert Hirschman: “Il cliente che, essendo insoddisfatto del prodotto di un'azienda si rivolge a quello di un'altra, usa il mercato per salvaguardare il proprio benessere o migliorare la propria condizione, e contemporaneamente attiva alcune forze di mercato in grado di rimettere in sesto l'azienda il cui rendimento relativo è diminuito”. E ancora: “Nel modello tradizionale di economia concorrenziale, in realtà, la guarigione (dell'impresa in crisi) non è indispensabile. Se un'azienda viene sconfitta dalla concorrenza, la sua quota di mercato viene assorbita e i suoi fattori produttivi vengono rilevati da altre aziende, comprese quelle nuove; alla fine, le risorse globali possono essere effettivamente allocate meglio”.

Nel settore pubblico, invece, l'assenza di concorrenza impedisce il processo di selezione dei comportamenti tipico del mercato e vanifica la protezione da scelte errate dei decisori; tuttavia se una concorrenza effettiva non appare realizzabile in relazione alle organizzazioni pubbliche che producono atti amministrativi, essa può essere invece introdotta attraverso processi di liberalizzazione nelle attività di imprese pubbliche ancora realizzate in regimi protetti.

In maniera sufficiente simile, in relazione ai servizi non di mercato ma a do-

manda individuale (*welfare*), se si separa la produzione dalla sua erogazione pubblica e gratuita ai beneficiari, l'ente pubblico responsabile dell'erogazione può mettere in competizione diversi produttori, i quali non debbono essere necessariamente privati ma possono anche essere soggetti pubblici differenti; anche senza arrivare ad una concorrenza effettiva, la separazione tra produzione ed erogazione renderebbe comunque possibile l'introduzione di forme di concorrenza comparativa tra produttori operanti in area geografiche differenti. La stessa modalità può essere introdotta, infine, anche per valutare le performance di uffici simili nell'area tipicamente pubblica della produzione di atti amministrativi.

### 3.4.2. Il fallimento della dirigenza pubblica

Per quanto riguarda, invece, la seconda spiegazione dell'inefficienza pubblica, quella relativa al fallimento dell'autorità personale ai vertici delle organizzazioni, bisogna ricordare che l'azione amministrativa nella sfera tradizionale dello Stato che produce atti amministrativi è necessariamente regolata da procedure scritte e rigide che sono coerenti con gli obiettivi di giustizia/equità che l'azione amministrativa persegue. Nel momento in cui si aggiunge allo Stato il compito di rendere disponibili ai cittadini anche servizi di *welfare* secondo regole non di mercato, il nuovo ruolo dovrebbe essere dominato dal valore dell'efficienza il quale richiede l'affidamento a scelte flessibili da parte dell'autorità al vertice delle organizzazioni; è tuttavia problematico che esse possono essere adottate in organizzazioni ancora rigidamente regolate dall'autorità impersonale rappresentata dalle norme del diritto amministrativo.

Il problema dell'inefficienza nasce dal fatto che lo Stato ha esteso nel secolo scorso alla nuova sfera dei servizi del *welfare* la razionalità strumentale tipica della sfera tradizionale che produce atti amministrativi: strumenti normativi, leggi e regolamenti, che vincolano a scelte e procedure molto dettagliate e rigide, oltre che statiche nel tempo. Si tratta di strumenti adeguati al solo ambito tradizionale dell'attività pubblica e, invece, portatori di deviazioni dall'efficienza nella produzione economica di servizi per i cittadini.

Le organizzazioni pubbliche condividono con le imprese la caratteristica di essere strutture gerarchiche che realizzano allocazioni imperative dei fattori produttivi tramite l'impiego dell'autorità, tuttavia, mentre nelle imprese è dominante l'autorità che Kenneth Arrow ha definito come *autorità personale*, cioè la dirigenza manageriale, nelle seconde prevale l'*autorità impersonale*, costituita da regole scritte, leggi e regolamenti, relativamente rigide e stabili

nel tempo. Si ha in questo modo una notevole perdita del vantaggio che nell'impresa è rappresentato dalla non rigidità e dal contenuto aperto e solo in parte predeterminato del contratto con cui si utilizza il fattore lavoro.

Nelle imprese le regole, autorità impersonale, sono subordinate alla dirigenza, autorità personale; nelle organizzazioni pubbliche, al contrario, la dirigenza è subordinata alle regole (del diritto amministrativo) e non è in grado, quando produce servizi di *welfare* per i cittadini, di perseguire dinamicamente soluzioni efficienti. È dunque fondamentale, nell'area dei servizi a domanda individuale, estromettere le organizzazioni pubbliche dal recinto della pubblica amministrazione e adottare soluzioni giuridico istituzionali differenti che siano in grado di permettere una gestione economica delle medesime.

### *3.4.3. L'appropriazione delle organizzazioni pubbliche da parte della politica*

Si perviene a questo punto alla terza spiegazione dell'inefficienza delle organizzazioni pubbliche, legata, come si è anticipato, alla cattura dell'organizzazione da parte del personale politico, con conseguente distrazione di risorse dai compiti istituzionali in favore di impieghi discrezionali da parte della classe politica, in primo luogo al fine di elargire benefici privati al proprio elettorato. Per illustrare questa ragione conviene premettere che vi è una sostanziale differenza tra le imprese private operanti sui mercati, da un lato, e le organizzazioni pubbliche d'altro: le prime hanno necessità di comportarsi in maniera efficiente, di minimizzare i costi di produzione per poter remunerare attraverso il profitto i loro azionisti; le seconde non generano profitti ma se operano in maniera efficiente, se contengono i costi di produzione, generano vantaggio per i cittadini che sono indirettamente i loro azionisti semplicemente limitando la tassazione che essi dovranno subire per finanziarne l'attività.

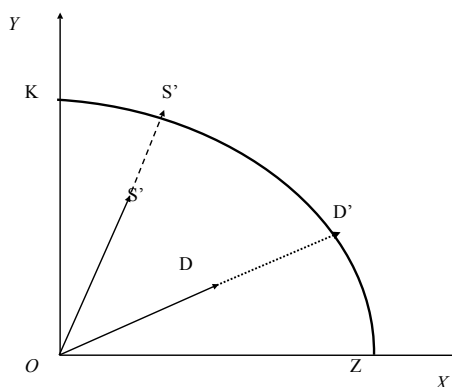
È probabile che una situazione di questo tipo si verifichi? La risposta è negativa: anche se i cittadini contribuenti sono gli 'azionisti' delle organizzazioni pubbliche essi non sono in grado di controllarle. Saranno invece i dirigenti apicali delle organizzazioni e/o i responsabili politici a esercitare il controllo sulla gestione; affinché possano essere i primi, tuttavia, è necessario che siano sufficientemente indipendenti, nello svolgimento della loro funzione e nella progressione della carriera, dal livello politico. In un sistema come quello italiano, in cui vige uno *spoils system* diffuso e vi è estesa lottizzazione tra i partiti a tutti i livelli del pubblico impiego, è impensabile che il vertice dirigenziale di una organizzazione pubblica possa esercitarne un controllo discrezio-

nale. Sarà invece il personale politico a farlo, tramite dirigenti fedeli che avrà opportunamente collocato nelle posizioni chiave.

Ma il personale politico non ha la possibilità di ricavare remunerazioni dal controllo delle organizzazioni, non disponendo dei relativi diritti di proprietà; le risorse delle organizzazioni di cui può acquisire il controllo, in conseguenza, sono esclusivamente quelle non impiegate per i fini istituzionali ma lasciate inutilizzate grazie ad un impiego non efficiente. Si evidenzia in tal modo una differenza cruciale tra imprese private e organizzazioni pubbliche a controllo politico: nelle prime sono i comportamenti efficienti a permettere la remunerazione di chi le controlla, nelle seconde sono i comportamenti inefficienti. L'inefficienza non è pertanto un errore comportamentale delle organizzazioni pubbliche, bensì una caratteristica sistematica conseguente al controllo esercitato dalla classe politica su di esse.

In questa interpretazione è implicito il rimedio: per evitare l'inefficienza occorre necessariamente eliminare il controllo politico sul funzionamento delle organizzazioni pubbliche; per farlo occorre definire e perimetrare adeguatamente il ruolo del livello politico da un lato e quello delle tecnocratie che debbono guidare le strutture burocratiche dall'altro. Il grafico seguente evidenzia la separazione dei due ruoli.

Immaginiamo di semplificare al massimo il problema della scelta di un programma di governo: due partiti (o coalizioni) debbono scegliere tra due soli obiettivi di politica pubblica, rappresentati sugli assi X e Y (in termini molto generali i due obiettivi potrebbero essere i seguenti X=efficienza allocativa e

**FIGURA 1**

Separazione tra il ruolo del livello politico e quello del livello delle tecnocratie

Y=equità distributiva). Ogni punto nel diagramma cartesiano rappresenta in conseguenza un risultato conseguito in relazione ai due obiettivi mentre ogni semiretta uscente dall'origine O identifica un differente mix tra gli obiettivi, ovvero una specifica politica di governo. La curva KZ, infine, rappresenta l'insieme degli esiti efficienti di tutte le politiche possibili e la sua forma mette in evidenza il *trade off* esistente tra i due obiettivi: mentre se si persegue solo l'obiettivo X al più si può raggiungere l'esito Z, e se si persegue solo l'obiettivo Y al più si può raggiungere l'esito K, se si desidera un maggior risultato in relazione al secondo obiettivo è necessario accettare di sacrificare in maniera crescente il primo.

È prevedibile, ad esempio, che i due partiti non perseguano un solo obiettivo ma un mix, scegliendo pesi differenti per i due: il partito di sinistra privilegerà l'obiettivo Y rispetto all'obiettivo X e sceglierà la politica OSS' mentre il partito di destra privilegerà l'obiettivo X scegliendo la politica ODD'. I punti S' e D' rappresentano gli esiti efficienti delle due politiche mentre i punti S e D rappresentano due tra i possibili esiti inefficienti. A questo punto è possibile illustrare il compito della politica rispetto a quello dell'amministrazione: il primo consiste nel valutare il *trade off* tra obiettivi, scegliendo una politica specifica; il secondo, invece, consiste nell'attuare, ricercando l'esito efficiente per la specifica politica che è stata scelta dal governo (nazionale o locale); il primo è l'individuazione del percorso, il secondo è la realizzazione del percorso sino alla relativa meta.

Si può usare una metafora per illustrare meglio: (a) il settore pubblico è come un autobus granturismo che deve portare una comitiva di gitanti (una comunità politica) a una destinazione desiderata (immaginiamo che i viaggiatori del nostro autobus non si rechino nella stessa meta per fare identiche cose; è invece probabile che abbiano valori e obiettivi differenti i quali non escludono, tuttavia, l'opportunità di fare un pezzo di percorso assieme); (b) la destinazione è scelta a maggioranza dalla comitiva la quale elegge democraticamente un capo; (c) è il capocomitiva a indicare il percorso ma è l'autista dell'autobus, che deve possedere una patente idonea, a guidarlo verso la destinazione indicata (non può essere il copocomitiva o altro gitante a mettersi direttamente alla guida perché è poco probabile che possenga le competenze necessarie per farlo). In questo esempio è chiara la distinzione tra compito della politica, definire il percorso, e quello dell'amministrazione, realizzare la politica.

Cosa succede se la distinzione tra politica e amministrazione non viene rispettata? I politici vorranno avere un pieno controllo dell'amministrazione e metteranno alla sua guida persone di fiducia che non disporranno tuttavia del-



le competenze necessarie; si avranno in conseguenza esiti inefficienti, siano essi di centrosinistra (S) o di centrodestra (D). Questi esiti inefficienti non possono tuttavia essere considerati un errore di valutazione poiché se così fosse si provvederebbe a correggerli: essi generano in realtà vantaggi a chi controlla l'organizzazione poiché lasciano sottoutilizzate risorse, che sono state acquisite e pagate, le quali possono essere oggetto di utilizzo discrezionale, differente rispetto all'impiego istituzionale standard. Un esempio per tutti: una forma tipica di inefficienza produttiva è la presenza di personale in eccesso rispetto al livello richiesto dalle attività dell'organizzazione; la disponibilità di posti in eccesso ha tuttavia il vantaggio di poter essere coperta tramite assunzioni di elettori e clienti fedeli ai politici che controllano l'organizzazione ai quali, ovviamente, sarà richiesta fedeltà, non impegno di lavoro. Si tratta dei "nullafacenti", oggetto dell'analisi di Ichino, i quali garantiscono consenso elettorale ai politici e performance inefficienti e costose alle organizzazioni di appartenenza.

Come porre rimedio? Semplicemente separando in maniera netta il momento in cui la politica affronta i *trade off* tra obiettivi e il momento in cui gli obiettivi scelti sono perseguiti, in maniera autonoma, da organizzazioni pubbliche specializzate e autonome rispetto alla politica. Ritornando alla Figura 1, dopo che il governo di centrosinistra avrà scelto quanto privilegiare l'obiettivo Y rispetto all'obiettivo X, o il governo di centrodestra avrà fatto l'opposto, sarà stabilito un distinto budget per l'obiettivo Y e un budget per l'obiettivo X, congiuntamente a linee guida per il loro utilizzo. A questo punto, tuttavia, i due distinti budget possono essere affidati ad agenzie pubbliche separate e specializzate, ognuna delle quali realizzerà le politiche indicate dal governo in relazione ad uno solo degli obiettivi, e potrà in conseguenza essere valutata in relazione ai risultati che si rivelerà in grado di raggiungere.

L'applicazione di questo metodo comporta una rivoluzione radicale della nostra attuale struttura ministeriale del governo: i ministeri diverrebbero strutture molto snelle col compito esclusivo di studiare e definire politiche oltre che proporre budget di spesa per singoli obiettivi. Essi perderebbero, invece, il lato 'pesante' dell'amministrazione della spesa che verrebbe affidata ad apposite agenzie mono obiettivo, appositamente istituite su basi organizzative totalmente nuove e poste sotto la guida di dirigenti di carriera in grado di assicurarne un'efficiente gestione manageriale.

### 3.5. Un'esposizione sintetica delle proposte di riforma

Sulla base delle riflessioni precedenti, che hanno avuto per oggetto le cause dell'inefficienza delle produzioni pubbliche, è ora possibile formulare in maniera sintetica insiemi organici di proposte per le tre distinte tipologie di produzione esaminate nel terzo paragrafo. Esse, infatti, hanno una natura profondamente differente e, anche se oggetto di fenomeni simili di inefficienza produttiva (insufficienza qualiquantitativa dell'*output* date le quantità di fattori impiegati e i costi sostenuti o, se si preferisce, impiego in quantità eccessive dei fattori produttivi), i rimedi debbono essere identificati distintamente per i tre casi.

Per i *servizi (o beni) destinati al mercato e prodotti da imprese pubbliche* i rimedi proposti consistono nei seguenti:

- a) La privatizzazione delle imprese, possibilmente con la perdita del controllo da parte del settore pubblico e con il requisito minimo del collocamento sul mercato di almeno il 51 per cento delle quote azionarie, in modo da rendere contendibile la proprietà delle medesime;
- b) Il completamento dei processi di liberalizzazione dei mercati in cui tali imprese operano;
- c) Lo spostamento degli obiettivi pubblicistici dalla proprietà alla regolazione pubblica dei mercati, da realizzarsi in via esclusiva attraverso autorità amministrative indipendenti;
- d) Eventuali forme di intervento pubblico a sostegno della domanda debbono essere realizzate senza creare distorsioni alla concorrenza e possibilmente finanziando in via diretta i consumatori anziché le aziende produttrici dei servizi.

Per i *servizi (o beni) a domanda individuale non destinati al mercato (e relativi a prestazioni di welfare)* i rimedi proposti consistono nei seguenti:

- a) L'estromissione delle organizzazioni che li producono e che li forniscono dal perimetro delle amministrazioni pubbliche;
- b) La separazione graduale, ovunque possibile, della fase della produzione da quella dell'erogazione, assegnando i due compiti a organizzazioni differenti;
- c) L'utilizzo di forme giuridico istituzionali per le organizzazioni responsabili dell'erogazione che garantiscano equilibrio tra le esigenze pubblicistiche e le esigenze similprivatistiche dell'efficienza produttiva (un esem-

pio è l'ente pubblico economico, in passato utilizzato per le aziende pubbliche ora società per azioni);

- d) L'utilizzo per le organizzazioni responsabili della produzione di una pluralità possibile di forme organizzative, con esclusione dell'amministrazione pubblica: enti pubblici economici; nuove forme che possono essere create, intermedie tra il pubblico e il privato; fondazioni; cooperative di lavoratori alle quale lo Stato possa affidare i mezzi di produzione; imprese private;
- e) L'introduzione di un rapporto contrattuale tra ente responsabile dell'erogazione (colui che finanzia al posto del cittadino utente) e gli enti responsabili della produzione, con conseguente utilizzo del sistema dei prezzi;
- f) L'introduzione di forme di concorrenza comparativa tra le diverse realtà produttive (*yardstick competition*) ed eventualmente anche di concorrenza per la fornitura del servizio;
- g) L'istituzione di agenzie settoriali di spesa, amministrativamente indipendenti, con compiti di regolazione del settore e di assegnazione del budget agli enti responsabili dell'erogazione;
- h) La conseguente deministerializzazione della spesa: i ministeri competenti conserverebbero esclusivamente competenze di studio, monitoraggio del settore, proposta della legislazione e assegnazione del budget complessivo all'autorità amministrativa di settore.

Per i *servizi amministrativi*, che non possono ovviamente essere trasferiti ad istituzioni diverse dalle amministrazioni pubbliche, il rimedio proposto consiste nella netta separazione all'interno delle organizzazioni tra:

- a) funzionamento dell'amministrazione, realizzato sotto la responsabilità di dirigenti di carriera, indipendenti dalla classe politica, e
- b) scelta tra differenti politiche, attuata dai differenti livelli di governi e approvata dagli esponenti eletti dai cittadini.

In questa dicotomia i rappresentanti politici scelgono, al posto e per conto dei cittadini, mentre la dirigenza delle amministrazioni, alla quale deve essere garantita indipendenza dalla classe politica, realizza l'esecuzione ottimale delle politiche che sono state deliberate.

Garantire l'indipendenza della dirigenza pubblica richiede a sua volta alcune condizioni:

- 1) La limitazione dello *spoils system*: i governi, nazionale e locale, debbo-

no poter scegliere solo i primi livelli dirigenziali delle amministrazioni, in sostanza solo i direttori generali, i quali debbono avere piena responsabilità sulla scelta dei livelli inferiori;

- 2) La scelta dei direttori generali da parte dei governi e la scelta dei direttori di livello inferiore da parte dei direttori generali può essere fatta solo all'interno di determinate liste le quali classificano il livello di competenza delle persone sulla base di procedure di selezione comparativa a libero accesso, gestite dalla pubblica amministrazione ma aperte alla società civile sia nell'accesso sia nella nomina delle commissioni di valutazione;
- 3) Occorre attivare scuole di formazione specifiche per la dirigenza pubblica, realizzando sistemi di incentivi per favorire l'interesse dei giovani più motivati e preparati alla carriera pubblica.

## Fisco

- *Adottare un sistema a tre aliquote: “un quinto, un quarto, un terzo”;*
- *Dal 5 per mille all’1 per cento;*
- *Aliquota unica Ires al 20 per cento;*
- *Destrutturazione dell’Irap in un’addizionale Ires e in un contributo sanitario per le regioni;*
- *No Tax Region per il Mezzogiorno.*

### 4.1. Gli italiani e le tasse

Le famiglie italiane hanno bisogno di riappropriarsi del loro reddito. Una famiglia con capofamiglia un lavoratore dipendente sopporta un gravame – tra imposte dirette e indirette, contributi a carico del dipendente o dell’azienda per conto del dipendente – che oscilla fra il 60 e il 70 per cento del reddito complessivo prodotto. I contributi pensionistici non sono tecnicamente imposte, ma sono versamenti cui non corrisponde alcuna garanzia contrattuale bensì un rischio politico e la loro presenza contribuisce, insieme alle tasse propriamente dette, a ridurre drammaticamente la capacità delle famiglie di disporre dei propri soldi. Uno studio della Banca Centrale Europea, pubblicato nella primavera del 2007 mostra che la porzione di reddito sottratta (attraverso le tasse) o “intermediata” (i contributi pensionistici) dal settore pubblico è in media del 65,8 per cento. È un dato che fa impallidire, tanto più se si confronta la stima per l’Italia con quella di altri Paesi, l’Irlanda (44,8 per cento), la Spagna (54 per cento), gli Stati Uniti (37,3 per cento).

Viviamo in una vera e propria emergenza fiscale: a questa drammatica conclusione si giunge a causa dell’elevata tassazione sul reddito, l’imposizione sul consumo, i tributi locali, le tasse automobilistiche e una eccezionale pleora di balzelli e gabelle, alcuni noti e spesso evocati (le accise sull’energia e sui carburanti, pari a più del 60 per cento del prezzo al consumatore), altri

poco conosciuti ma non meno gravosi. Un esempio: il 23 per cento del premio RC auto è composto da tasse, ossia il 12,5 per cento di imposta sostitutiva e il 10,5 per cento di contributo al Servizio Sanitario Nazionale. Più aumenta il prezzo dei premi assicurativi, maggiore è l'introito per i pubblici forzieri. Ancora, chi contrae un mutuo per l'acquisto della prima casa è costretto a versare all'erario un'imposta sostitutiva – difficile dire “di cosa” – pari allo 0,25 per cento del valore del prestito (per qualsiasi altro mutuo, l'imposta è al 2 per cento): praticamente, il fisco discrimina tra chi può comprare un immobile con fondi propri e chi è costretto a ricorrere al debito per diventare proprietario della propria abitazione. Una tassa sul debito. Versata la quale, in concomitanza della prima rata del mutuo, sulla famiglia già grava un'altra grande iniquità: l'Ici. Tassa sull'unica proprietà posseduta da molte famiglie e, anch'essa, tassa sul debito per milioni di mutuatari.

Dal 1997 al 2007, il salario reale medio degli italiani è diminuito del 5 per cento. I sindacati chiedono un bonus fiscale sul lavoro dipendente di circa 100 euro mensili a lavoratore (a carico degli altri contribuenti o di un'altra tipologia di reddito, le attività finanziarie). Una partita di giro che non risolverebbe i problemi di fondo dell'economia italiana, anzi ne allontanerebbe la soluzione. I salari crescono al crescere della produttività e l'obiettivo strategico di lungo periodo della legislazione deve essere non un “aiuto di Stato” (quale è, nei fatti, la richiesta dei sindacati) elargito discrezionalmente dalla politica, ma la crescita del reddito reale, da conseguire attraverso la crescita della produttività, l'ampliamento dell'offerta aggiuntiva di lavoro e l'investimento nel capitale umano.

È fondamentale, dunque, riconoscere la centralità di una politica di alleggerimento fiscale su tutti i soggetti che producono ricchezza, dai lavoratori dipendenti agli autonomi, alle imprese. Per quanto concerne la tassazione di queste ultime, esiste ormai in Europa una tendenza consolidata alla riduzione delle aliquote nominali – molto accentuata nei paesi dell'Est – tanto che l'aliquota media europea è ormai pari al 24,3 per cento. Il livello delle aliquote non è ovviamente l'unico elemento di valutazione della pressione fiscale gravante sulle aziende: a parità di aliquota, l'indeducibilità fiscale di una spesa o di un'altra, ampliando la base imponibile, può rendere due sistemi fiscali anche molto distanti tra loro.

In Italia, l'aliquota Ires è attualmente – dopo le modifiche della finanziaria per il 2008 – pari al 27,5 per cento, ridotta rispetto al 33 per cento vigente fino al 2007. Sia per l'Ires che per l'Irap – che è passata dal 4,25 per cento al 3,9 per cento – il governo non ha previsto alcuna riduzione del gettito (anzi, nella

relazione tecnica allegata alla Legge finanziaria è previsto un aumento delle entrate), grazie all'eliminazione totale o parziale di alcuni costi oggi deducibili dall'imponibile aziendale, quali le deduzioni extracontabili o gli interessi passivi. Tuttavia, il modo in cui questi cambiamenti sono stati implementati rischia di trasformarsi in una tagliola per le imprese, soprattutto piccole e piccolissime. Quello di cui l'Italia ha bisogno è un robusto taglio delle imposte sul reddito d'impresa, accompagnato dalla rinuncia all'inefficiente e discrezionale sistema di sussidi e trasferimenti e all'inefficacia dei crediti d'imposta. Così si contribuirebbe davvero all'innovazione e all'accumulazione di capitale (l'architrave della crescita di lungo periodo), e si stimolerebbero gli investimenti diretti esteri.

In sintesi: minori tasse sulle imprese, riduzione del carico fiscale sugli individui e sulle famiglie, promozione e non disincentivazione del risparmio.

#### ***4.2. Imposta sul reddito personale***

Il primo obiettivo è una semplificazione dei meccanismi di imposizione sul reddito delle persone fisiche. Coerentemente con i principi di una "sound fiscal policy", il sistema fiscale dovrebbe essere comprensibile per i contribuenti (quanto pago? quanto pagherei se guadagnassi x?), trasparente (va reso visibile ai contribuenti il reale peso della tassazione), stabile (le norme fiscali non dovrebbero cambiare ogni anno), neutrale (le tasse dovrebbero essere mirate a raccogliere gettito con il minimo di distorsione economica e non dovrebbero essere usate come strumento di intervento politico in economia).

L'obiettivo della semplicità del sistema fiscale viene meglio perseguito quanto più si aboliscono detrazioni e deduzioni, affinché ad una base imponibile ampia e chiara si possa applicare una curva di aliquote sufficientemente piatta.

La legge-delega Tremonti (L. 80/2003) – se applicata – sarebbe stata un'ottima traduzione concreta dei principi sopra enunciati. Aggregazione delle diverse forme di reddito personale, due sole aliquote (23 per cento e 33 per cento, la seconda delle quali applicata ai redditi superiori a 100 mila euro), eliminazione di tutte le detrazioni, previsione di una "deduzione per la progressività dell'imposizione" (la *no tax area*) e di alcune limitate tipologie di deduzione. Una buona approssimazione della *flat tax*, capace di portare in dote considerevoli guadagni di efficienza, una significativa riduzione del carico fiscale sugli individui e un effetto Laffer sul gettito.

Presumibilmente, i guadagni di gettito avrebbero dispiegato appieno i loro ef-

fetti solo dopo alcuni anni e la riforma avrebbe necessitato di una adeguata copertura finanziaria, ossia di una riduzione della spesa pubblica. Nell'opinione pubblica trovò però uno spazio ampio (anche se non necessariamente maggioritario) l'idea che il pacchetto di Tremonti avrebbe messo a repentaglio il sistema di welfare e la riforma si arenò.

### **4.3. La proposta “Un quinto, un quarto, un terzo”**

Al prossimo governo va chiesta una maggiore determinazione. È possibile ottenere una massiccia riduzione delle imposte e l'obiettivo della semplificazione fiscale, con una riforma coraggiosa ma dall'aspetto meno dirompente della legge-delega n. 80/2003. Non si tratta del tentativo di occultare la realtà delle cose. Al contrario, vanno evidenziati i benefici per tutti, soprattutto per i ceti medio-bassi, e non si debbono celare i costi del provvedimento: vanno indicati con trasparenza i centri di spesa da aggredire, gli sprechi da ridurre. La riforma andrebbe realizzata ad inizio legislatura, affinché – entro la fine dei cinque anni – si possano mostrare i primi frutti, ossia un autentico “tesoretto” di maggiore risparmio, maggiore consumo, crescita dell'occupazione e aumento del gettito da destinare ad un'ulteriore riduzione delle tasse, ad investimenti o alla riforma del welfare.

La nostra proposta di riordino dell'imposta sul reddito personale prevede la riduzione a 3 delle attuali 5 aliquote, con una contestuale revisione degli scaglioni e la riproposizione della *no tax area*:

- 20 per cento fino a 20mila euro;
- 25 per cento da 20mila a 70mila euro;
- 33 per cento oltre 70mila euro;
- *No tax area* teorica media di 8mila euro: 4mila euro per tutti, più un'ulteriore quota legata al numero di familiari a carico e alla tipologia di reddito, con un maggior favore per i lavoratori dipendenti; alla deduzione teorica viene poi applicato un demoltiplicatore, sulla falsariga di quello in vigore prima del 2007 (la formula del demoltiplicatore:  $[(25.000 + \text{deduzione teorica-reddito complessivo}) / 25.000]$ ).

Insomma, un sistema fiscale che non toglie mai, a chi produce, più di un terzo del reddito realizzato, che non chiede ai ceti medio-bassi più di un quinto o un quarto del loro lavoro e che tiene molto alta la soglia di esenzione totale, perché la povertà va arginata non restituendo ma lasciando.



TABELLA 1

La proposta “un quinto, un quarto, un terzo”.

| Aliquote Irpef attuali       | Aliquote “Un quinto, un quarto, un terzo”  |
|------------------------------|--------------------------------------------|
| 23 per cento fino a 15mila € | <i>No tax area</i> (media: fino a 8mila €) |
| 27 per cento fino a 28mila € | 20 per cento fino a 20mila €               |
| 38 per cento fino a 55mila € | 25 per cento da 20mila a 70mila €          |
| 41 per cento fino a 75mila € | 33 per cento oltre 70mila €                |
| 43 per cento oltre 75mila €  | -----                                      |

“Un quinto, un quarto, un terzo”: una proposta immediata, comprensibile a tutti.

#### 4.4. I dettagli della proposta

Come si può vedere dalla Tabella 1, la distanza tra la prima e l’ultima aliquota scenderebbe da 20 a 13 punti percentuali (appiattimento della curva), con la prima aliquota che si abbasserebbe di ben 3 punti (riduzione del carico fiscale per tutti, soprattutto per i meno abbienti, anche grazie alla *no tax area*). La generosa area di esenzione totale sostituirebbe le attuali detrazioni per carichi di famiglia e per redditi da lavoro dipendente e assimilati. La quota maggiore di *no tax area* concessa ai dipendenti ha una sua giustificazione economica, vale a dire quella di tener conto delle spese sostenute per la formazione del reddito da lavoro (dal trasporto, alla rappresentanza di sé, alla propria formazione). È bene che questo sia l’unico strumento di maggior favore concesso ai lavoratori dipendenti: un sistema fiscale che non differenzi eccessivamente i contribuenti per status professionale coglie l’obiettivo auspicabile del superamento della concezione “dualistica” del lavoro – da un lato i dipendenti e, dall’altro, gli autonomi – finora assecondato e, anzi, accentuato dalle politiche tributarie.

Contestualmente, prevediamo l’abrogazione di tutti gli altri oneri detraibili e deducibili. L’obiettivo è avere una base imponibile ampia e chiara alla quale applicare una griglia di aliquote abbastanza piatta. L’intero sistema ne uscirebbe profondamente semplificato, le distorsioni limitate e la trasparenza assicurata.

#### **4.5. Una misura “compensativa”: dal 5 per mille all’1 per cento**

Con gli attuali meccanismi di deduzione e detrazione, lo Stato persegue – tra l’altro – politiche di sostegno a enti culturali e religiosi, a centri di ricerca, servizi socio-assistenziali, organizzazioni no profit e di volontariato, agevolando fiscalmente i contribuenti che intendano donare fondi a tali soggetti. La proposta di abolizione di questo tipo di deduzioni e detrazioni non va intesa come uno “sfavore” nei confronti delle istituzioni che di tali risorse beneficiano. Con un sistema fiscale semplice e con un gravame fiscale meno oneroso, ovvero con la disponibilità di una porzione più significativa del reddito prodotto, gli individui e le famiglie avrebbero maggiore possibilità di scegliere liberamente il destino della propria ricchezza e di una parte a istituzioni meritorie. L’eliminazione delle deduzioni e delle detrazioni potrebbe essere accompagnato da un contestuale ampliamento della misura del “5 per mille”, che potrebbe divenire un più sostanzioso “1 per cento”. Il 5 per mille è in effetti un meccanismo che attua – in forma abbozzata ma politicamente significativa – un principio di sovranità fiscale, l’attribuzione al contribuente di una sfera di autodeterminazione grazie alla quale egli stesso può decidere a quale attività, meritevole dell’interesse pubblico, destinare parte delle proprie tasse. In uno Stato che tassa molto, spende male (poca ricerca e poca spesa sociale) e non rende trasparente l’utilizzo delle imposte versate dal contribuente, poter scegliere la finalità di una parte delle imposte versate, sottrarli all’inefficiente burocrazia pubblica per destinarli al volontariato, alla ricerca scientifica, alle università, è una opportunità che i contribuenti apprezzano (tanto che nel solo 2006, circa il 61 per cento dei contribuenti, quasi 16 milioni, ha scelto di assegnare il proprio cinque per mille ad uno dei trentamila soggetti beneficiari, per un ammontare complessivo di 329 milioni di euro).

#### **4.6. Meglio la tassazione individuale che un pericoloso “effetto bambola”**

Da più parti si chiede l’introduzione nel nostro paese del “quoziente familiare” o di un analogo meccanismo di riequilibrio su base familiare della tassazione individuale. Ma siamo sicuri che il quoziente familiare sia una misura *pro-family*? Non è possibile perseguire identici obiettivi con strumenti fiscali più neutrali? Anche l’attenuazione della progressività delle aliquote (o, in modo ottimale, la *flat tax*) ottengono il risultato di ridurre la pressione fiscale media sulle famiglie, senza produrre le distorsioni del quoziente.

Se una donna lavora, nel regime di cumulo, genera un aumento della progres-

sività a carico del marito. Il cumulo si muove di fatto contro la crescita dell'occupazione e dell'emancipazione femminile.

La famiglia italiana si lamenta giustamente del trattamento che riceve dallo Stato, innanzitutto perché una parte consistente della spesa "sociale" (per la maternità, l'infanzia, la disabilità) è di fatto a carico dei nuclei familiari e senza significativi benefici fiscali. A pagare gli squilibri e le inefficienze del welfare italiano sono tutte le famiglie, ma a sopportare i costi più elevati sono le famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano: si riduce complessivamente il tempo che i coniugi possono dedicare alle incombenze familiari e si amplia la necessità di ricorrere all'acquisto di prestazioni sul mercato (asilo nido, baby sitter, colf, badanti).

Da questo punto di vista la posizione *pro-family* della gran parte delle forze politiche ha un indubbio fondamento. A determinare i benefici fiscali devono essere essenzialmente i carichi familiari (i bambini, gli anziani, i disabili), per cui la famiglia si organizza direttamente e spende in luogo dello Stato; conseguentemente, non si possono favorire le famiglie mono-reddito, né si devono escludere dai benefici quei nuclei familiari di fatto che, al di là della natura giuridica dell'unione tra i partner, si sobbarchino comunque la cura dei figli e degli anziani.

Ci sono valide alternative al quoziente familiare: la via migliore per le politiche *pro-family* è una "riforma istituzionale" della spesa sociale.

#### 4.7. Fiscal drag

Un problema insito nella natura delle imposte progressive è l'inasprirsi automatico della progressività in relazione al variare del valore della moneta nel tempo: il cosiddetto *fiscal drag*, il drenaggio di risorse dalle tasche dei contribuenti alle casse dell'erario dovuto esclusivamente all'aumento del valore nominale dei redditi. Le imposte proporzionali non hanno ovviamente questa controindicazione. Conservando un sistema di aliquote progressive, riteniamo importante proporre l'indicizzazione degli scaglioni all'inflazione.

#### 4.8. Quanto costa "Un quinto, un quarto, un terzo"?

Come mostrato nella Tabella 2 nella pagina seguente, nel primo anno della riforma l'erario dovrebbe rinunciare a circa 30 miliardi di euro, pari all'1,9 per cento del Pil nominale.

A questa stima arriviamo applicando la nostra griglia di aliquote e scaglioni

TABELLA 2

Stima del costo di “un quinto, un quarto, un terzo”

| Gettito Ire 2007 (dati Ministero Economia) | Gettito Ire “Un quinto, un quarto, un terzo” |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 151 miliardi di euro                       | 121 miliardi di euro                         |

alle basi imponibili Ire, applicando il computo della *no tax area* e abolendo le detrazioni e le deduzioni. Il risultato, in termini di gettito, è confrontato con il gettito Ire del 2007.

Le regole di contabilità pubblica del nostro paese non consentono di considerare, come copertura finanziaria di un provvedimento, l'effetto Laffer, ossia l'aumento del gettito conseguente alla crescita dell'attività economica. A tali regole di prudenza ci atteniamo, ovviamente, non prima però di sottolineare che “un quinto, un quarto, un terzo” sarebbe un provvedimento-tipo della teoria dell'effetto Laffer: taglio robusto, riforma organica e rivoluzionaria e perciò credibile per i contribuenti. Dopo qualche anno dalla sua introduzione, un tale provvedimento porterebbe nelle casse erariali molto più gettito di quanto se ne perde all'inizio. Si tratterebbe, in qualche modo, di un “buon” gettito frutto della crescita economica e non dell'oppressione fiscale.

Ciononostante, proponiamo al prossimo governo di “accettare” la sfida della nostra proposta accompagnandola con una salutare e opportuna riduzione della spesa pubblica, secondo le direttrici indicate in altre sezioni di questo Manuale.

Una riforma da 30 miliardi di euro può apparire eccessiva, eppure rappresenta appena il doppio del “tesoretto” – le maggiori entrate rispetto alle previsioni di bilancio – che nel 2007 il governo ha destinato all'aumento della spesa pubblica, con effetti nulli sulla crescita del paese. Reperire le risorse per coprire finanziariamente la riforma significa operare una correzione significativa dei conti pubblici. Ma i margini per un taglio della spesa improduttiva in Italia sono molto ampi.

La tentazione da evitare è quella di una riduzione delle imposte per “moduli”, ossia spalmata nel tempo. Spesso si tende a scegliere soluzioni graduali per evitare eccessive ripercussioni politiche. Ma l'efficacia di una politica di tagli fiscali è strettamente correlata alla sua credibilità (i contribuenti devono avvertire che i tagli sono permanenti e che non c'è il rischio politico di un annacquamento) e alla sua robustezza.

Preferiamo immaginare – al massimo – una modulazione della copertura finanziaria: per ognuno dei primi anni dall'introduzione della riforma, si potrebbero pianificare delle operazioni una tantum (alienazioni di patrimonio, privatizzazioni, del resto ipotizzate in un altro capitolo di questo Manuale) da affiancare alla razionalizzazione di spesa corrente. La compartecipazione di queste una tantum dovrebbe ridursi gradualmente per poi esaurirsi. La mancata realizzazione delle una tantum giustificherebbe, ovviamente, una clausola di salvaguardia.

#### ***4.9. Meno tasse per tutti***

L'analisi dei dati conferma che l'effetto incrociato di riduzione e appiattimento delle aliquote, quota elevata di esenzione totale, abolizione di deduzioni e detrazioni permette il desiderato obiettivo di ridurre le tasse a tutti i contribuenti. Nella Tabella 3 (pagina seguente) abbiamo confrontato l'imposta netta pagata dai contribuenti italiani per fascia di reddito nel 2004 e quanto avrebbero pagato, in quell'anno, se si fosse adottata “un quinto, un quarto, un terzo”.

Appare anzitutto evidente l'estensione significativa di contribuenti esenti dall'onere fiscale (fino a 10mila euro) e il forte alleggerimento di chi si trova appena a ridosso dell'esenzione. I redditi medio-alti, nella nostra proposta, beneficiano di una consistente riduzione del carico fiscale. È un bene: l'uso della leva fiscale è – e può essere – un incentivo per i lavoratori altamente qualificati (caratterizzati dall'alta mobilità internazionale) a scegliere l'Italia. Come mostrano numerose analisi scientifiche, questi soggetti hanno un impatto determinante per la crescita della produttività – e quindi dei salari – di un intero sistema paese.

#### ***4.10. La tassazione del risparmio***

Nella legislatura appena conclusa, l'ipotesi di armonizzazione della tassazione separata sulle attività finanziarie (le cosiddette “rendite”) è stata al centro del dibattito politico ed economico. Più che di “armonizzazione”, la proposta era in realtà rubricabile alla voce “aumento”: la prospettata aliquota unica del 20 per cento, sostitutiva delle attuali aliquote del 12,5 per cento sui titoli e del 27 per cento sui depositi, avrebbe comportato un maggior gettito per l'erario di circa 5 miliardi di euro. Per avere un allineamento tra conti correnti e altre attività finanziarie a parità di gettito, si dovrebbe fissare la nuova aliquota ad un valore prossimo al 14 per cento.

TABELLA 3

Effetti di “un quinto, un quarto, un terzo”

| Classe di reddito  | Riduzione imposte | Classe di reddito    | Riduzione imposte |
|--------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| da 0 a 500         | – 100 %           | da 20.000 a 22.500   | – 3,4 %           |
| da 500 a 1.000     | – 100 %           | da 22.500 a 25.000   | – 4,2 %           |
| da 1.000 a 1.500   | – 100 %           | da 25.000 a 27.500   | – 3,7 %           |
| da 1.500 a 2.000   | – 100 %           | da 27.500 a 30.000   | – 2,1 %           |
| da 2.000 a 2.500   | – 100 %           | da 30.000 a 35.000   | – 2,5 %           |
| da 2.500 a 3.000   | – 100 %           | da 35.000 a 40.000   | – 6,7 %           |
| da 3.000 a 3.500   | – 100 %           | da 40.000 a 45.000   | – 11,0 %          |
| da 3.500 a 4.000   | – 100 %           | da 45.000 a 50.000   | – 14,1 %          |
| da 4.000 a 5.000   | – 100 %           | da 50.000 a 60.000   | – 17,3 %          |
| da 5.000 a 6.000   | – 100 %           | da 60.000 a 70.000   | – 20,0 %          |
| da 6.000 a 7.000   | – 100 %           | da 70.000 a 80.000   | – 20,6 %          |
| da 7.000 a 8.000   | – 100 %           | da 80.000 a 90.000   | – 16,6 %          |
| da 8.000 a 9.000   | – 100 %           | da 90.000 a 100.000  | – 17,2 %          |
| da 9.000 a 10.000  | – 100 %           | da 100.000 a 125.000 | – 18,0 %          |
| da 10.000 a 12.500 | – 21,6 %          | da 125.000 a 150.000 | – 18,7 %          |
| da 12.500 a 15.000 | – 8,3 %           | da 150.000 a 175.000 | – 19,2 %          |
| da 15.000 a 17.500 | – 3,4 %           | da 175.000 a 200.000 | – 19,5 %          |
| da 17.500 a 20.000 | – 2,0 %           | oltre 200.000        | – 20,6 %          |

Più che di rendite finanziarie, i dati dimostrano che buona parte delle attività finanziarie rappresenta, in realtà, un preminente risparmio delle famiglie. Secondo Bankitalia, considerando le attività finanziarie detenute dalle famiglie, il 25 per cento dei titoli di Stato e il 20 per cento di azioni, fondi comuni e altri titoli è nelle mani di famiglie con a capo un impiegato o un operaio; il 51 per cento dei titoli di Stato e il 34 per cento di azioni, fondi comuni e altri titoli è appannaggio delle famiglie dei pensionati. Nel nostro paese, in assen-

za di un robusto “secondo pilastro” di previdenza integrativa, è cresciuto un “terzo pilastro”, quello degli investimenti con funzione previdenziale. Se si dovesse applicare un'aliquota del 20 per cento su tutti i titoli in circolazione e stante l'attuale stock di attività finanziarie, dal comparto famiglie l'erario ricaverebbe maggiori entrate, come si diceva, per circa 5 miliardi di euro annui. Di questa somma, circa 2 deriverebbero dai nuclei con un capofamiglia pensionati; poco meno di 1 miliardo dalle famiglie degli impiegati; circa 250 milioni di euro dagli operai.

Una maggiore tassazione sul risparmio può forse permettere una crescita di breve periodo dei consumi (si risparmia meno, si consuma di più), ma inibisce l'aumento dello stock di risparmio utile per finanziare gli investimenti e la crescita economica di lungo periodo. In più, la tassazione dei redditi da interesse deprime l'offerta di lavoro (a che serve lavorare di più se il risparmio, frutto del mio lavoro, verrà pesantemente tassato?).

Invece che chiedere ideologici interventi redistributivi sulle “rendite”, una politica responsabile dovrebbe porsi il problema di come sostenere la trasformazione del reddito dei lavoratori da “puro” salario a ricchezza più variegata, che includa i redditi da capitale.

Al prossimo governo andrebbe quindi proposta non l'inasprimento della tassazione sul risparmio, ma la sua completa esenzione.

Sarebbe comunque sufficiente l'impegno a non modificare l'attuale regime fiscale italiano, riconoscendo in particolare la finalità previdenziale del risparmio detenuto dalle famiglie italiane.

#### ***4.11. Imposta sul reddito d'impresa***

Alla riforma dell'imposizione sul reddito delle persone fisiche va associata una revisione della tassazione sul reddito d'impresa. La nostra proposta è semplice: riduzione dell'Ires e “destrutturazione” dell'Irap, ossia scomposizione dell'imposta in un addizionale Ires e in un contributo sanitario per le regioni.

In materia di Ires, con la finanziaria per il 2008 il legislatore ha ridotto l'aliquota al 27,5 per cento (dal 33 per cento) ma contemporaneamente ha provveduto ad un ampliamento della base imponibile tale da compensare – in termini di gettito – il taglio dell'aliquota: ciò vuol dire aver ampliato la base imponibile media di circa il 20 per cento.

Il sistema produttivo italiano necessita di un intervento risoluto sulla tassa-

zione delle imprese. Contemporaneamente il fisco non può essere la leva per una politica industriale tesa a favorire un settore alle spese di un altro o una tipologia di azienda a discapito di un'altra. I principi di trasparenza e semplicità evocati all'inizio richiedono che il legislatore si astenga da modifiche ripetute, a cadenza annuale, della materia tassabile, perché ciò vuol dire esporre le imprese alla continua incertezza.

Per l'Ires, in particolare, proponiamo:

- Abbassamento dell'aliquota al 20 per cento;
- Moratoria sulle modifiche della base imponibile;
- Abolizione di tutti i trasferimenti statali alle imprese (spese pubbliche o perdite di gettito il cui beneficiario sia un'impresa).

La moratoria sulle modifiche della base imponibile avrebbe il fine di dare certezza all'imprenditore sulle "regole del gioco", evitando che queste possano cambiare ogni anno. L'abolizione di tutti i trasferimenti statali alle imprese costituirebbe una svolta epocale nella politica economica ed industriale italiana. Lo Stato si asterebbe dalla costante ed inefficiente microgestione dell'economia.

Per trasferimenti alle imprese intendiamo tutto quanto considerato aiuto di Stato dalla Commissione Europea nel rapporto annuale sugli aiuti di Stato: trasferimenti a fondo perduto, contributi in conto interessi, crediti di imposta, esenzioni fiscali, riduzioni di aliquote, vendita o affitto di proprietà pubbliche a prezzi inferiori a quelli di mercato, partecipazioni azionarie effettuate al di fuori di una normale logica di mercato, i prestiti agevolati, i rinvii nel pagamento di imposte, le prestazioni di garanzie.

A parità di base imponibile (come da finanziaria 2008), la riduzione dell'aliquota al 20 per cento comporterebbe un minor gettito di circa 14 miliardi di euro, compensati per circa 6 miliardi dall'abolizione dei trasferimenti alle imprese. Il costo complessivo dell'operazione è quindi stimabile in 8 miliardi di euro, pari a poco meno dello 0,5 per cento del Pil. Come per l'Irpef, la correzione dei conti pubblici necessaria per finanziare la riforma è consistente ma assolutamente alla portata.

Per quanto concerne l'Irap, è auspicabile che il governo che si formerà dopo le elezioni si ponga l'obiettivo dell'abolizione di questa vera e propria anomalia italiana sconosciuta ai trattati internazionali e quindi indetraibile per le imprese internazionali – che operano e investono nel nostro paese – dalle loro imposte sul reddito.



Le recenti modifiche hanno ridotto di entità ma non eliminato le anomalie del tributo.

Facciamo nostra – con alcune differenze – la proposta dell'economista Francesco Forte di una destrutturazione dell'Irap in due componenti, tali da fruttare un gettito pari a quello attuale (circa 40 miliardi, il 2,5 per cento del Pil):

- un'addizionale Ires del 5 per cento (modificabile a discrezione delle regioni entro una forchetta tra i 2 e i 3 punti percentuali);
- un contributo sanitario regionale a carico dei soggetti Irap, detraibile come costo di produzione (anch'esso modificabile a discrezione delle Regioni).

L'addizionale avrebbe un gettito di circa 10 miliardi di euro, i restanti 30 miliardi andrebbero caricati sul contributo sanitario. Si tratterebbe di un gettito di partenza: sarebbero le singole Regioni – operando sul contenimento della spesa o, irresponsabilmente, lasciandola esplodere – a determinare il peso di queste due componenti fiscali sulle imprese.

L'abolizione dell'Irap avrebbe l'indubbio vantaggio di stimolare un'effettiva competizione fiscale tra territori, obiettivo cui guardiamo con estremo favore.

In parallelo, il contributo sanitario regionale potrebbe promuovere l'introduzione di meccanismi di *opting-out* parziale dal sistema sanitario. La singola impresa potrebbe “scambiare” il pagamento di parte del contributo con la stipula di contratti assicurativi privati con i quali coprire determinati rischi dei propri dipendenti. Se ben delineata, riteniamo che la cosa potrebbe rappresentare una interessante novità.

#### **4.12. Tributi locali**

In materia di tributi locali, la priorità fiscale dovrebbe essere la sostituzione dell'Ici (l'unica imposta patrimoniale esistente in un paese in cui tutto il sistema tributario è improntato alla redditività) con due componenti:

- 1) un'addizionale Irpef (sostanzialmente, attraverso l'aumento dell'attuale forchetta 0-0,8 per cento fino al 0-2 per cento);
- 2) canoni di servizio per l'erogazione dei servizi comunali connessi alla proprietà (anagrafe, pulizia strade, manutenzione impianti, aree parcheggio, etc.); tali canoni dovrebbero essere commisurati al costo dei servizi.

L'addizionale Irpef colpirebbe solo i proprietari residenti nel Comune in cui in-

siste l'immobile: per i non residenti, i Comuni dovrebbero recuperare il gettito attraverso i canoni. L'ampliamento della forchetta dell'addizionale Irpef e l'istituzione dei canoni di servizi perseguirebbero l'obiettivo di una sana competizione fiscale tra Comuni, molto più accentuata di quanto l'Ici permetta oggi. L'autonomia degli enti locali ne uscirebbe rafforzata. Da una tale riforma deriverebbe un netto snellimento burocratico e fiscale: la base imponibile sarebbe la stessa dell'Irpef, il sistema di riscossione verrebbe semplificato. Soprattutto si eliminerebbe una tassa sul patrimonio, sostituendola con una imposizione sul reddito e un sistema di tariffe.

#### ***4.13. Tassazione sugli affitti***

Insieme all'abolizione dell'Ici, la fiscalità immobiliare avrebbe bisogno di interventi decisi, in termini di riduzione del peso delle imposte e di semplificazione del quadro normativo.

Una misura particolarmente urgente è l'introduzione della tassazione sostitutiva sui redditi da locazione (cosiddetta cedolare secca sugli affitti), con un'aliquota del 20 per cento. Attualmente i redditi da locazione concorrono alla base imponibile dell'imposta sul reddito, con la conseguenza che l'aliquota media applicata su questa tipologia di redditi è del 28 per cento. L'imposizione incide in modo deciso sul livello dei canoni di locazione, sui quali viene di fatto trasferito l'intero onere. Contestualmente, l'elevata pressione fiscale convince una quota elevata di proprietari di casa a locare in nero i loro immobili. La cedolare secca avrebbe, pertanto, conseguenze positive sul livello dei canoni di locazione e il vantaggio – non secondario – di non ostacolare la mobilità dei lavoratori sul territorio, cosa che un mercato delle locazioni asfittico – come è quello attuale, per l'eccessiva pressione fiscale gravante sullo stesso – di fatto inibisce. Non va poi dimenticato che un mercato delle locazioni competitivo ed accessibile rappresenterebbe una reale alternativa alla stipulazione di mutui per l'acquisto delle abitazioni (con effetti positivi sul valore degli spread applicati dagli istituti di credito).

Sulla base dei dati disponibile, si stima che l'introduzione della tassazione fissa del 20 per cento per i redditi da locazione porterebbe ad una perdita di gettito totale pari a 1,5 miliardi di euro.

Va rilevato comunque che la misura sarebbe di certo capace di autofinanziarsi, grazie all'ampliamento dell'offerta di immobili in locazione e all'emersione del sommerso che un regime fiscale più favorevole inevitabilmente determinerebbe.

#### ***4.14. Trasferimenti ai Comuni***

A dispetto di un livello consistente di entrate e asset, gli enti locali non sembrano in grado di far fronte alle spese se non intervenendo direttamente sul mercato. Essi possono farlo in vari modi, ma acquista un rilievo significativo la loro presenza attraverso la partecipazione a società quotate in borsa o grazie alla creazione di società di diritto privato, ma interamente controllate dai Comuni, in alcuni settori chiave dell'economia, come l'energia o i servizi, o in settori apparentemente slegati dalle attività istituzionali dei Comuni stessi. Lo "statalismo locale" risponde principalmente a tre ordini di ragioni, che possono concorrere a spiegare il comportamento di molti sindaci e molte maggioranze. Naturalmente non sempre tutti i tre ordini di ragioni si presentano simultaneamente:

- una ragione finanziaria. I Comuni investono in società quotate, di cui possono o non possono detenere quote di maggioranza, per assicurarsi un flusso capitale (i dividendi) relativamente sicuro. Quando la partecipazione origina dalla privatizzazione di società prima interamente comunale risponde anche all'esigenza di far cassa con entrate straordinarie – i proventi del collocamento sul mercato di quote di minoranza. Per tutelare il livello delle entrate, i Comuni ricorrono spesso a provvedimenti tesi a blindare i profitti delle società in questione, interferendo con le liberalizzazioni effettuate a livello nazionale ed europeo, come accade nel caso dei servizi e dell'energia.
- una ragione amministrativa. Esternalizzando in società di capitali, talvolta in perdita (è generalmente il caso del trasporto pubblico locale) e a capitale totalmente detenuto dal Comune, i Comuni riescono a schivare controlli amministrativi e godono di una maggiore libertà di manovra, oltre che di una maggiore discrezionalità che può essere esercitata per motivi clientelari (per esempio favorendo l'assunzione degli esponenti o elettori dei partiti di maggioranza locale).
- una ragione di equilibrio di poteri locali. La creazione di società di diritto privato, controllate o possedute dai Comuni, è una via d'uscita indolore dalla spinta liberalizzatrice degli anni '90. In questa maniera i vecchi equilibri di potere, che spesso a livello locale sono indipendenti da quanto accade a livello nazionale, vengono tutelati a dispetto dello spirito delle riforme.

Il risultato è che a un processo di liberalizzazione e privatizzazione formale ha corrisposto uno spostamento sostanziale dello statalismo verso la dimen-

sione locale. Secondo alcune stime, nel 73 per cento dei casi il Comune resta l'unico proprietario delle municipalizzate, nel 23,6 per cento ne mantiene il controllo e solo nel 3,4 per cento le aziende si muovono secondo logiche compiutamente privatistiche. Secondo un'indagine condotta da Confservizi, i servizi pubblici locali rappresentano una "torta" da 22,5 miliardi di euro, pari a poco meno del 2 per cento del Pil italiano.

È dunque essenziale un intervento di diversa natura allo scopo di disincentivare – o almeno neutralizzare il beneficio economico de – l'interventismo delle amministrazioni locali.

In particolare vanno considerati i seguenti fattori:

- l'ordine di grandezza dei proventi delle imprese possedute o partecipate dai Comuni è paragonabile a quello dei trasferimenti statali;
- in generale, l'interventismo dei Comuni determina una perdita di efficienza economica;
- i margini delle imprese possedute o partecipate dai Comuni, specie quando esse operano in condizioni protette, operano come una tassa occulta sui consumi;
- le protezioni adottate dai Comuni contraddicono la normativa nazionale e le direttive europee in materia di servizi pubblici.

Una proposta già avanzata dall'IBL è quindi quella di controbilanciare gli incentivi dei Comuni a intervenire nell'economia con opportuni disincentivi economici. In particolare si suggerisce di ridurre i trasferimenti erariali ai Comuni in ragione dei dividendi che incassa dalle partecipazioni e della perdita di efficienza dovuta all'intervento pubblico nell'economia locale (in sostanza, si intende così valutare quanto il conflitto di interessi in capo al Comune regolatore-azionista interferisca col contesto liberalizzato). In questo modo si intende penalizzare la perdita di efficienza che i consumatori sono spesso costretti a pagare a causa dell'uso improprio che i Comuni fanno delle aziende controllate – per esempio come strumenti clientelari.

Sorge un problema, relativo al fatto che, adottando questa proposta, lo Stato si troverebbe a trasferire ai Comuni una quantità di denaro tendenzialmente inferiore a quella che avrebbe trasferito secondo la normativa vigente. Sarebbe sbagliato lasciare la differenza nelle mani dello Stato centrale, che potrebbe impiegarla per alimentare inefficienze non inferiori a quelle "locali" che qui si vogliono disincentivare. Occorre quindi definire un impiego per tale somma di denaro. Pare quindi ragionevole vincolare il "tesoretto" all'abbatti-

mento del debito pubblico.

#### **4.15. Imposte indirette e accise**

Quando si parla di “balzelli” è naturale avere in mente la pletora di imposte indirette vigenti nel nostro paese. Alcune di queste tasse hanno perso la loro ragion d’essere, altre finiscono per distorcere il mercato su cui operano. Tutte gravano sulle famiglie, sulle imprese e sui lavoratori autonomi in modo iniquo. Qui di seguito abbiamo stilato un breve elenco di balzelli che il prossimo governo dovrebbe responsabilmente eliminare:

- 1) Imposta sostitutiva sui contratti di mutuo per l’acquisto della prima casa, pari allo 0,25 per cento del valore del finanziamento (costo del mancato gettito: 0,75 miliardi di euro)
- 2) Imposta sull’assicurazione RC auto (costo del mancato gettito: 1,4 miliardi di euro)
- 3) Tassa automobilistica (costo del mancato gettito: 0,6 miliardi di euro);
- 4) Abolizione Iva sulle accise sui carburanti
- 5) Tassa di concessione governativa sugli abbonamenti di telefonia mobile (costo del mancato gettito: 0,75 miliardi di euro).

#### **4.16. Politica fiscale per il Mezzogiorno: una No Tax Region per l’eccezione italiana**

Può la politica fiscale giocare un ruolo chiave nel rilancio del Meridione?

Dal dopoguerra ad oggi, la “questione meridionale” ha ispirato numerosi provvedimenti di politica fiscale. Sussidi, trasferimenti alle imprese, meccanismi di crediti d’imposta, prestiti a tassi agevolati: sotto varie sigle e riferimenti normativi, questi strumenti hanno dimostrato una sostanziale inefficacia, contribuendo altresì a distorcere le logiche imprenditoriali indirizzandole verso la ricerca dell’incentivo anziché dell’efficienza economica.

Nel paragrafo dedicato all’imposta sul reddito delle società abbiamo proposto l’abolizione di tutte le forme di aiuto di Stato – tra di esse, ve ne sono numerose indirizzate al Mezzogiorno – con la quale finanziare parzialmente il taglio per tutti delle aliquote Ires. Presumibilmente una tale misura promuoverebbe la crescita meridionale più di tante altre iniziative *ad hoc*.

Il problema del Mezzogiorno d’Italia è legato a doppio filo alle inefficienze del-

la sua pubblica amministrazione, ad un sistema giudiziario incapace di tutelare i contratti e il credito, ad uno spirito imprenditoriale fiaccato da decenni di assistenzialismo, alla bassa qualità dell'istruzione, all'endemica piaga della criminalità organizzata, alla corruzione dei meccanismi di selezione della classe dirigente.

Politiche di contrasto di questi problemi sono la chiave di volta, nel lungo periodo, per la crescita economica e l'attrazione di investimenti.

Ciononostante, in linea con lo spirito di questo Manuale, riteniamo che occorra una terapia d'urto per la rivitalizzazione del Mezzogiorno e la diffusione di un'immagine diversa di questa importante macro-regione d'Europa. Pertanto proponiamo una No Tax Region:

- un azzeramento delle imposte sul reddito delle imprese che investono in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna per 10 anni, comprese quelle già presenti;
- per i 5 anni successivi, un livello d'imposta pari al 50 per cento dell'aliquota nazionale;
- l'istituzione di una *flat tax* del 10 per cento per i cittadini stranieri che decidano di porre la loro residenza in una regione del Sud Italia ma che producano il loro reddito prevalentemente all'estero, mutuando – con modifiche – l'esperienza britannica dei cosiddetti “non-dom”.

Prudenzialmente, il provvedimento istitutivo della No Tax Region dovrebbe prevedere una copertura di 4 miliardi (tanto costa l'azzeramento dell'Ires), anche se la *flat tax* per i non-dom potrebbe, in poco tempo, più che compensare la caduta di gettito.

Le obiezioni opponibili alla detassazione completa del Sud sono di carattere costituzionale e comunitario. Ma le riteniamo superabili, politicamente e giuridicamente.

La costituzione italiana, dopo la riforma del titolo V della sua seconda parte, recita al quinto comma dell'articolo 119: “Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Una certa interpretazione porterebbe a credere che lo Stato possa sussidiare

il Sud con maggiori uscite di bilancio ma non prevedere misure che comportino minori entrate, anche perché ciò contrasterebbe con l'articolo 53 della Carta (*"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva"*) che non sembra lasciare spazio a interventi di maggior favore fiscale su base territoriale.

A nostro giudizio, è possibile leggere in modo estensivo l'articolo 119, dando al suo comma quinto una interpretazione dal lato dell'offerta (riduzione fiscale), oltre che dal lato della domanda (sussidio), considerata la sostanziale equipollenza delle due misure in termini contabili ma la profonda differenza di efficacia ed efficienza economica.

Altrettanto complessa è l'accettazione della No Tax Region in seno all'Unione Europea, stante l'attuale normativa comunitaria. Ma alla Commissione Europea e ai paesi membri, il governo italiano dovrebbe presentare la misura come una vera e propria "eccezione italiana", sulla falsariga di quella che fu – *mutatis mutandis* – la battaglia di Margaret Thatcher negli anni '80. Sulla base di una negoziazione – che potrebbe prevedere anche una riduzione dei fondi comunitari alle regioni Obiettivo I – con Bruxelles, l'Italia dovrebbe far riconoscere in sede comunitaria la sua peculiarità e la sua volontà politica di affrontarla attraverso un meccanismo fiscale di forte impatto.





## ***Privatizzazioni***

- *Cessione del patrimonio immobiliare pubblico per finanziare un programma di aiuti temporanei alle famiglie bisognose;*
- *Alienazione di tutte le partecipazioni pubbliche a imprese quotate e no;*
- *Abolire tutte le residue golden shares.*

### ***5.1. La stasi delle privatizzazioni***

Gli anni '90 hanno segnato una svolta cruciale nella storia italiana: la crisi della Prima Repubblica ha spinto i governi che si sono avvicendati in quel decennio ad alienare una quota importante delle proprietà pubbliche, comprese partecipazioni al capitale delle imprese e asset patrimoniali. Ciò rispondeva a molteplici input, ma in particolare, da un lato, all'esigenza che occorreva della liquidità per abbattere un debito pubblico dalle proporzioni immani, dall'altro, alla consapevolezza che la stagione dell'interventismo pubblico stava volgendo al termine. Spesso si è privatizzato male e in alcuni casi si sono cedute rendite di posizione. Nel complesso, però, il bilancio di quella stagione non può che essere considerato positivamente.

Con l'inizio del nuovo millennio, questa spinta riformista sembra essersi esaurita e le privatizzazioni non sono più in agenda. L'Istituto Bruno Leoni è convinto che questo tema debba invece tornare d'attualità. L'obiezione è evidente, soprattutto quando si parla delle partecipazioni a imprese quotate: i dividendi valgono più del risparmio in interessi passivi che potrebbe essere ottenuto se i proventi delle cessioni fossero destinati al saldo del debito. Forse questo è vero (ma non è detto che lo sarà per sempre): in ogni caso, occorre avere una prospettiva diversa. La presenza dello Stato nell'economia – attraverso il controllo delle aziende ma anche attraverso la cattiva gestione del suo

sterminato patrimonio immobiliare – causa distorsioni e inefficienze.

Quella della partecipazione è un'arte che l'Italia ha, sin dagli albori, imparato piuttosto bene. Partecipare significa soprattutto amministrare i prezzi, influenzare – o addirittura decidere – i concorrenti, guidare i mercati, determinare le sorti dell'industria. In questo, non abbiamo mai avuto nulla da invidiare a nessun paese europeo. Tale politica appare anacronistica. I mercati si sono sviluppati; la concorrenza si è rafforzata in quei settori dove è stata lasciata crescere, portando ricchezza e benessere, qualità ed efficienza; le barriere nazionali alla libera circolazione di merci, capitali, servizi e persone sono state in gran parte abbattute. Non v'è più la ben che minima ragione per cui lo Stato debba arrogarsi il diritto e l'onere di controllare le sorti di un'economia per certi versi matura e sviluppata come quella italiana. Anzi, tali vincoli, ad oggi, non possono che causare rallentamenti, inefficienze, posizioni monopolistiche e di privilegio. Oggi, il controllo pubblico può fare male più di ieri: può far perdere all'Italia il treno dello sviluppo e la può trasformare in una spettatrice davanti alle altre economie europee che, coscienti dell'epoca di grandi cambiamenti strutturali, si trasformano e si riformano.

Ancor più priva di senso appare la ritirata in nome dell'*interesse nazionale* o dell'*interesse strategico*, messa in atto da una parte dell'attuale – come passata – classe politica. L'incredibile valore aggiunto di un mercato globale sta proprio nella divisione del lavoro, in un mutuo scambio che trascende i confini nazionali e che rende arcaici concetti come quelli di interesse strategico e nazionale. Non si riesce bene a capire, infatti, dove stia l'*interesse* nel sostenere costi maggiori rispetto alla media europea per tutte le *utilities* essenziali, in termini di tariffe più care e servizi meno efficienti. Va fatta una premessa: se si intende prendere sul serio la sfida delle privatizzazioni, occorre anche consegnare al mercato aziende nelle condizioni migliori possibili, e ben amministrate. Questo risponde alla duplice esigenza di trovare acquirenti e fare cassa, contribuendo così in misura significativa all'abbattimento del debito. Il primo passo verso le privatizzazioni, allora, deve essere l'abolizione della norma Villone, un emendamento alla finanziaria 2008 secondo cui gli stipendi dei manager delle imprese pubbliche non quotate non possono superare il compenso del primo presidente della Corte di Cassazione, pari a 274 mila euro. È ovvio che i compensi dei manager non possono essere stabiliti per legge, ma dipendono dal mercato: è davvero improbabile trovare un buon manager per grandi aziende (nell'elenco rientrano colossi come Poste e ferrovie, oltre a numerose aziende operanti in settori delicati e ad alto livello di specializzazione) a un salario che è oggettivamente basso per una politica di tale re-

sponsabilità. La norma è tanto più paradossale perché, se impedisce l'assunzione di un dirigente a più di 274 mila euro l'anno, non vieta il reclutamento di dieci portaborse a 273 mila.

Per di più, se di privatizzazioni si deve parlare in un'economia come quella italiana, soffocata da un debito del 106 per cento rispetto al Pil, la faccenda diviene serissima. È noto, infatti, come ogni anno l'Italia paghi quasi cinque punti percentuali di Pil in interessi sul suo enorme debito. Cinque punti, 78 miliardi di euro circa, che da una parte sono uno spreco di risorse pubbliche a copertura di errori passati e presenti, dall'altra generano tremende pressioni sul deficit annuale di bilancio. Da avanzi primari dignitosi (2,4 per cento) si è passati a sfiorare il limite imposto da Maastricht, con il risultato di rendere sempre più difficile una diminuzione della pressione fiscale.

Inoltre, l'ammontare del debito pubblico, associato all'indecisione mostrata dagli esecutivi sulle modalità di recupero – si pensi a come sono stati utilizzati gli extra fondi derivati dall'aumento delle entrate erariali – alimenta un clima d'incertezza generalizzata sulle sorti della finanza pubblica italiana. E come ben sappiamo, incertezza sui mercati finanziari significa rischio, che a sua volta si traduce in un aumento del premio che gli investitori richiedono per investire in Italia. Non a caso il nostro indebitamento pubblico è di 43 punti base più oneroso di quello tedesco (spread sui tassi di interesse) e il nostro *rating* del debito è il peggiore in Europa (A+ per S&P, AA- per Fitch), secondo solo a quello della Grecia, anche se su questo punto sono stati fatti passi in avanti negli ultimi anni.

Tale situazione non fa dunque che rendere più onerosa l'insostenibilità del nostro debito, e più pericolosa la tendenza a non fare nulla, a non correre ai ripari. E benché quello di *fare cassa* rimbombi nelle nostre orecchie come un qualcosa di tremendamente negativo, dovremmo convincerci che un esecutivo responsabile verso gli elettori e le generazioni future non dovrebbe fare che questo: fare cassa. Cioè, vendere il vendibile al più alto prezzo che il mercato è disposto ad offrire. Oggi, sia chiaro, e non domani. Evitando, ad esempio, di trascinare la vendita di una quota pubblica per anni, come è successo con Alitalia, per poi trovarsi in mano un mucchio di carta bruciata dal valore di 35 centesimi per azione. L'esecutivo dovrebbe pensare solo a questo, e disinteressarsi di tutto ciò che potrebbe essere fatto – meglio e subito – dal mercato. Con quest'ottica, si dovrebbe sostituire l'idea di privatizzazione come “smantellamento dello Stato sociale”, come “svendita dell'industria”, con una nuova visione, certamente meno preconcepita e più realistica, che vede la privatizzazione, se accompagnata da una coerente liberalizzazione, come

la condizione necessaria per uno sviluppo e per una crescita economica altrimenti fortemente pregiudicata.

### ***5.2. Per una politica di valorizzazione del patrimonio pubblico***

Per molti anni il patrimonio pubblico, ed in generale la finanza patrimoniale, ha avuto un ruolo marginale nella finanza pubblica italiana. Le attuali circostanze rendono necessario e urgente proseguire nell'opera di riordino e valorizzazione del patrimonio per ottimizzarne l'utilizzo.

Occorre un piano di medio e lungo periodo per ottenere entrate extra-tributarie (ottenute attraverso minori costi e migliori rendimenti degli *asset* in uso a terzi) e una gestione in generale più efficiente dei beni. Tale processo dovrà identificare i beni non più necessari alle funzioni pubbliche che possono quindi essere alienati e i cui proventi possono essere utilizzati sia per ridurre il debito e sia per finanziare investimenti necessari. La valorizzazione di questo patrimonio riqualifica il territorio e crea nuova attività, stimolando la crescita del Pil.

Le forme di valorizzazione dipendono dal contesto normativo di riferimento, in particolare dai diversi regimi di diritto amministrativo. Un'azione sistematica di valorizzazione delle attività pubbliche deve essere sostenuta da una parallela azione sul contesto giuridico e amministrativo al fine di rendere più flessibile la gestione formale del processo. In particolare, occorrerebbe rivedere la normativa dei beni pubblici in un quadro organico, senza escludere la possibilità di un'iniziativa che sfoci in una ricodificazione della materia o eventualmente in un Testo unico (Capo II del Titolo I del Libro terzo del Codice civile del 1942).

Per favorire la realizzazione del Piano sarà necessario individuare i migliori incentivi per tutti gli operatori coinvolti, pubblici e privati. Quanto più sarà efficace il sistema degli incentivi tanto maggiore sarà l'interesse dei vari soggetti coinvolti nelle operazioni, e tanto più incisivo sarà il processo di riforma nel suo complesso.

Dal Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche emerge che l'attivo stimato del settore pubblico italiano è mediamente superiore a quello degli altri paesi. Il rapporto attivo/Pil è infatti pari al 137 per cento contro una media degli altri paesi, dotati di una pubblica amministrazione efficiente, pari al 50 per cento. Le dismissioni patrimoniali previste dal Piano dovrebbe ridurre il rapporto attivo pubblico/Pil di un minimo del 3 per cento ad un massimo del 6 per cento in quattro anni.

Particolarmente significativo è l'esempio del Regno Unito. Nel 1979 aveva un patrimonio pubblico pari al 120 per cento del Pil. In quindici anni di politiche di privatizzazione tale rapporto è sceso al 60 per cento e, negli anni successivi, si è attestato intorno a quel valore. Sono state dismesse imprese, immobili residenziali (oltre due milioni e centomila appartamenti) e non residenziali, infrastrutture e opere pubbliche. Dopo un periodo di assestamento, l'estate 2007 il governo britannico ha avviato un nuovo piano di dismissioni di cespiti patrimoniali del valore di 30 miliardi di sterline entro il 2010, in gran parte costituito e condiviso con gli enti locali. L'esperienza inglese sembrerebbe dimostrare che è possibile gestire lo Stato in maniera efficiente con meno della metà dei beni posseduti oggi dal settore pubblico italiano.

### 5.3. Gli immobili pubblici

Nel riordinare gli immobili pubblici (escluso il patrimonio dell'Edilizia Residenziale Pubblica – Erp) potranno emergere, in una prima fase, dai 10 ai 20 miliardi di euro di valore, ugualmente divisi tra Stato ed Enti locali. Si tratta di quella parte del portafoglio pubblico immediatamente disponibile, ovvero non utilizzata dalle amministrazioni per funzioni pubbliche.

Dal patrimonio Erp – che è composto da oltre 1 milione di appartamenti, di cui almeno il 60 per cento di carattere civile e quindi che non soddisfa più la funzione di edilizia popolare originaria (fonte: Corte dei Conti) – potrebbero rendersi disponibili per la vendita agli inquilini alloggi per un valore che potrà oscillare tra i 20 e i 70 miliardi di euro (si tratta di 110 enti pubblici territoriali). Nel caso che si scelga la vendita agli inquilini diventa cruciale dare un messaggio politico che contenga una strategia sociale per il paese.

Gli Enti locali, in generale, tendono a voler valorizzare i propri immobili secondo i loro desiderata e scegliere i propri strumenti di dismissione. In ogni caso vogliono sapere di poter contare sull'eventuale *up-side* dell'operazione, nel caso che l'operazione crei extra-valore nel tempo. Il fondo immobiliare ha questa caratteristica e inoltre permette all'ente di seguire gli immobili attraverso meccanismi di *governance* durante tutta la vita del fondo (fino 20 anni). Si stima che la parte immediatamente libera sia nell'ordine del 5 per cento del totale. È quindi plausibile stimare che nei prossimi 10-20 anni Regioni ed Enti locali dismetteranno immobili per 1-3 miliardi di euro all'anno (triplicando così i ritmi di vendita degli ultimi cinque anni, si veda Tabella 3).

Da tempo l'IBL propone che si proceda alla cessione totale delle abitazioni di proprietà pubblica e al blocco di ogni iniziativa diretta degli enti pubblici nel-

l'ambito dell'edilizia residenziale, tanto più urgente in questa fase caratterizzata da significativi movimenti migratori che tendono a fare dei quartieri a proprietà pubblica veri e propri ghetti, fonte di rilevanti problemi sociali.

Per decenni si è ritenuto che una politica sociale a favore di quanti non hanno risorse sufficienti per reperire un'abitazione giustificasse addirittura una presenza diretta degli enti pubblici nella costruzione e nell'amministrazione di vasti patrimoni edilizi. Oggi il disastro dell'edilizia popolare gestita dalla mano pubblica è però sotto gli occhi di tutti, dato che a conti economici sempre più fuori controllo (dati dall'alta morosità, dalla cattiva gestione, dall'assenza di incentivi) corrisponde un degrado crescente di molti di questi quartieri.

La proposta dell'IBL è che si proceda ad una dismissione completa degli immobili e che con i capitali ottenuti, a livello locale, si creino fondazioni o altri enti incaricati di avviare programmi temporanei di aiuto finanziario alle famiglie bisognose. Periodicamente, quanti hanno seri problemi avrebbero la facoltà di inserirsi in graduatorie di merito e – se in possesso dei requisiti necessari – potrebbero ottenere un aiuto economico di carattere provvisorio, con il quale reperire un alloggio sul mercato.

In tal modo gli aiuti sarebbero *monetari* (e quindi i destinatari potrebbero usarli secondo quelle che sono le loro reali esigenze), *temporanei* (perché le graduatorie sarebbero modificate nel tempo), *localizzati* (il carattere quanto più sia possibile locale delle fondazioni dovrebbe evitare il rischio di abusi, grazie ad un maggior controllo sociale) e, in prospettiva, *volontari* (un obiettivo dovrebbe essere quello di favorire un coinvolgimento solidale di cittadini e altre realtà interessati ad incrementare i capitali di tali istituzioni).

#### **5.4. Crediti pubblici**

Sul fronte dei crediti pubblici vi sono circa 23 miliardi di crediti fiscali calcolati a valore di presumibile realizzo. In questo caso si tratta di migliorare i tassi attuali di riscossione. Sul fronte dei crediti non fiscali, ed in particolare dei crediti previdenziali, si potrà proseguire con le operazioni di cartolarizzazione che anno avuto fin qui esiti piuttosto positivi.

#### **5.5. Partecipazioni pubbliche**

Verrà ora analizzato lo stato dell'arte dell'economia pubblica italiana, tenendo conto che l'elenco qui proposto sarà ben lungi dall'essere completo. La completezza, in questo campo, è infatti tragicamente difficile da ottenere,

a causa della complessità degli intrecci delle partecipazioni pubbliche nell'economia italiana. Di conseguenza, più che completo, questo elenco tenderà d'essere quantomeno significativo, andando così ad analizzare tutte le principali partecipazioni statali, utilizzando come metro di giudizio sia la capitalizzazione che l'importanza relativa del *business*.

### 5.5.1. Alitalia

Alitalia – Linee Aeree Spa rappresenta la compagnia aerea di bandiera italiana. Attiva dal 1947, l'azienda fornisce sia servizi passeggeri che servizi merci, servendo in Italia 25 aeroporti con una media di 1313 voli settimanali. Alitalia Spa (AZA.MI) è quotata alla borsa di Milano con una capitalizzazione di 1,02 miliardi di euro per un titolo altamente volatile, almeno quanto lo sono state le convinzioni degli esecutivi sul da farsi negli scorsi anni. Alitalia si pone alla testa di un gruppo aziendale formato da controllate come Alitalia Servizi, che si occupa di manutenzione, servizi aeroportuali, servizi centralizzati, servizi informatici e di telecomunicazioni, Alitalia Express, per i voli Charter, Gruppo Volare, recentemente acquisito, e Alitalia Cargo, per merci e logistica. La struttura azionaria del gruppo vede una presenza dominante del ministero dell'Economia e delle Finanze, che detiene il 49,90 per cento delle azioni con diritto di voto, seguita da Newton Investment Ltd. con il 4,91 per cento, da TT International al 2,37 per cento e da Norges Bank, con una partecipazione pari al 2,00 per cento. La restante parte è detenuta da piccoli azionisti. L'andamento economico dell'azienda negli ultimi 10 anni, come è stato ben pubblicizzato dagli organi di informazione, è stato disastroso, con nove bilanci su nove chiusi in rosso – più un 2008 che certo non invertirà la tendenza – e rischiando svariate volte un clamoroso fallimento. Interventi statali, sussidi pubblici e improbabili piani di sopravvivenza hanno comunque permesso al gruppo di restare sul mercato nonostante le perdite ingenti che, se sommate, arrivano a sfiorare i 3 miliardi di euro in un decennio; il che significa tre volte la capitalizzazione attuale di borsa, o circa un quinto dell'intera finanziaria 2008. A peggiorare le cose, v'è il fatto che tali perdite siano state registrate in una congiuntura particolarmente favorevole per il mercato dei trasporti aerei che ha visto un continuo aumento del bacino d'utenza, allargatosi anche alle fasce di reddito più basso.

È ormai cosa fatta la vendita della quota di maggioranza di Alitalia al concorrente Air France-Klm, per un corrispettivo di 35 centesimi per azione, vale a dire con un incasso da parte dello Stato di meno di 250 milioni di euro. Ci auguriamo che tutte le trattative portate avanti negli scorsi mesi non vengano

no messe in discussione. Gli eventuali capitali in entrata dovranno finire tutti nelle casse dello Stato, evitando dunque cessioni della quota che siano solo parziali, o cessioni che non prevedano contropartite in denaro, ma solamente nuove azioni del gruppo nascente. Vale solo la pena ricordare che appena sette anni fa il titolo quotava a 60 euro, contro gli 0,75 attuali (-7.900 per cento circa), e se si fosse agito per tempo l'incasso per l'erario sarebbe stata notevolmente maggiore.

### 5.5.2. Ferrovie dello Stato

Ferrovie dello Stato Spa, azienda di trasporti attiva dal 1905, si costituisce come una holding a controllo pubblico. All'interno del gruppo spiccano per rilevanza e grandezza Trenitalia Spa, che si occupa del trasporto di passeggeri e merci, e Rfi (Rete Ferroviaria Italiana) che detiene il controllo, la gestione e la manutenzione di tutta la rete ferroviaria. Queste due nuclei sono controllati al 100 per cento dalla capogruppo Ferrovie dello Stato, a sua volta interamente controllata dal ministero dell'Economia e delle Finanze. Il gruppo si estende inoltre anche verso altre *subsidiaries* più piccole come Grandi Stazioni, Centostazioni, Tav, Ferservizi eccetera.

Insieme ad Alitalia, Ferrovie dello Stato è l'altra grande malata dell'economia italiana, un fallimento dell'interventismo pubblico in un settore definito strategico. Che i bilanci di questa società siano disastrosi è cosa ben nota. Per farsene un'idea basti solamente citare la perdita netta registrata nel bilancio 2006, che ammonta a 2 miliardi di euro più spiccioli. In un solo anno, Ferrovie dello Stato ha perso quello che Alitalia è riuscita a perdere in cinque. Va sottolineato che la quasi totalità di questa perdita, 1,9 miliardi, è da imputare a Trenitalia, il fornitore del servizio ferroviario. Non deriva dunque da una onerosa manutenzione della rete, piuttosto che da *sunk cost* connessi alla peculiarità del business in cui Ferrovie dello Stato è impegnata. Non dipende da problemi strutturali che non sarebbero comunque risolvibili nemmeno dal mercato. Al contrario, va attribuita proprio al core-business, la fornitura di servizi di trasporto, che rappresenta allo stesso tempo la gestione più complessa dal punto di vista dei costi, ma anche quella più potenzialmente profittevole, se gestita con cognizione di causa. L'enorme buco sembra davvero rappresentare la perdita secca insita in ogni rendita monopolistica. L'incapacità, per mancanza di incentivi, leggi di concorrenza, di creare spirali virtuose, di produrre ricchezza, di migliorare la qualità del prodotto o del servizio offerto. La compagnia di bandiera ha da sempre, ma in particolar modo dagli ultimi anni, quando le dinamiche internazionali sono diventate più pressanti, ignorato le più sempli-



ci leggi del mercato, dimenticandosi che se ci deve essere una *proxy* a guidare l'incremento dei salari questa non può altro che essere l'incremento della produttività. Il risultato è un'azienda che a giustificazione di una perdita così consistente non tira in ballo ragioni di congiuntura negativa o mancata realizzazione di progetti, ma – in modo più sincero – denuncia la mancata corresponsione di aiuti da parte del governo.

La cessione: Ferrovie dello Stato non è quotata su nessun mercato borsistico, dal momento che il ministero dell'Economia controlla in modo totalitario tutto il pacchetto azionario, rendendo dunque impossibile ogni tipo di scambio. Questo fatto rende pressoché impossibile una valutazione oggettiva di quanto possa valere oggi la compagnia e di quanto incasserebbe lo Stato se procedesse ad una privatizzazione. Se vogliamo comunque tracciare una stima grossolana, considerate anche le condizioni gravi dei bilanci del gruppo, potremmo usare come riferimento il valore di libro diminuito per un coefficiente che assume caratteri molto discrezionali, e ha quindi alte probabilità di sottovalutare o sopravvalutare le dimensioni di un eventuale Ipo. Come è deducibile dal bilancio 2006, il valore di *book* si assesta intorno ai 90 miliardi di euro.

### 5.5.3. Poste Italiane Spa

Rispetto agli esempi precedenti, quello di Poste Italiane sembra presentarsi come un caso a parte. L'azienda non lascia trasparire infatti alcuno dei gravissimi difetti strutturali discussi più sopra, come i deficit endemici o i fallimenti sostanziali. Il gruppo Poste Italiane, che ha carattere prettamente pubblico, essendo interamente partecipato dallo Stato che possiede una quota del 65 per cento tramite il ministero dell'Economia e delle Finanze e una quota del 35 per cento tramite la Cassa Depositi e Prestiti, presenta, bilanci alla mano, una posizione reddituale perfettamente antitetica a quella di Alitalia e FS. Benché fino a un decennio fa la situazione fosse tutt'altro che rosea, con personale in esubero, assunzioni spesso utilizzate come strumento di politica sociale, gravi inefficienze nei servizi, ad oggi – dopo il lungo processo di razionalizzazione che ha caratterizzato l'azienda – il Gruppo Poste Italiane appare come compagnia fondamentalmente sana e di buone prospettive, che produce utili, con dei *return on equities* in continua crescita dal 2002. Questo stando a quanto dicono i bilanci. Due osservazioni sono necessarie: innanzitutto, possiamo affermare che Poste Italiane, similmente a FS, non opera realmente su un mercato. O meglio, Poste Italiane non opera *nel* mercato, che, per definizione, è sinonimo di concorrenza. In particolare, per i servizi riguardanti la consegna di posta entro i 50 grammi di peso, l'azienda di bandiera gode di

un vero e proprio monopolio. Basterebbe questo, insieme ai sostanziali aumenti delle tariffe degli scorsi anni, a giustificare il buon operato del gruppo. Inoltre, recenti studi hanno dimostrato come il risanamento di una situazione difficile come era quella di Poste Italiane è avvenuto anche grazie ad un forte contributo da parte dello Stato, allo stesso tempo cliente ed azionista. Secondo alcuni esperti, l'aumento dei volumi di vendita nello scorso decennio è da imputare principalmente a maggiori richieste da parte del settore pubblico, come a significare che non c'è stata alcuna vittoria sul mercato, alcuna affermazione di una giusta miscela di innovazione ed imprenditorialità. Non è tutto oro quel che luccica. Purtroppo, bisogna riconoscere che oggi l'azienda ha i conti in ordine, e possiamo pure fare finta di dimenticare chi ha pagato per questo risanamento. Il problema reale, a questo punto, arriva da Bruxelles, e in particolare dalla Commissione Europea. Quest'ultima ha da tempo varato una proposta di direttiva, la 2006/594, da pochi giorni approvata anche dal Parlamento Europeo, che prevede una completa liberalizzazione dei mercati postali a partire dal 1 gennaio 2011, data già procrastinata una volta, anche in quel segmento dove i monopoli nazionali hanno resistito, cioè nella posta ordinaria sotto i 50 grammi. Viene da chiedersi cosa potrebbe succedere ai bilanci del gruppo una volta che concorrenti, possibilmente quanto verosimilmente, più efficienti entreranno in competizione con l'azienda pubblica. Se la risposta, come sembra, sarà quella di bilanci nuovamente in rosso e perdite coperte – anche se indirettamente – con maggiori volumi acquistati dal settore pubblico, perseverando nelle scelte politiche invece di iniziare a premiare il merito, allora la nostra richiesta di privatizzazione diverrà ancor più impellente. Privatizzare oggi significherebbe gettare le basi per una competizione credibile da parte di Poste Italiane, e soprattutto farebbe risparmiare eventuali perdite in conto d'esercizio. Ciò premesso, diviene ancor più emblematica la posizione che il segmento bancario di Poste Italiane occupa all'interno del mercato nazionale. A tal proposito, una privatizzazione mediante quotazione in borsa non solo apparirebbe come un gesto di buon senso in vista del risanamento del debito pubblico, ma significherebbe anche avere un occhio di riguardo verso quella che è l'essenza stessa concorrenza. Non è infatti credibile né, tanto meno, concepibile una competizione che, da una parte, vede un numero cospicuo di soggetti privati che, nonostante tutte le peculiarità del nostro sistema bancario, cercano di farsi concorrenza fra loro e, dall'altra, un soggetto pubblico che alla prima difficoltà può fare appello all'Erario nelle sofisticate modalità espresse più sopra. Qui, l'alienazione sembra doppiamente necessaria ed urgente e sarebbe un grave errore abbandonare tutte le trattative per l'entrata in Borsa che hanno impegnato Cda ed autorità competenti

nel recente passato.

Per la quantificazione di una eventuale cessione del gruppo nella sua interezza vale lo stesso discorso fatto per FS. L'unico dato certo di cui possiamo disporre sono i 52 miliardi di attivo che l'azienda presenta nell'ultimo bilancio consolidato del 2006, ma nonostante l'azienda produca utili notevoli – quasi 700 milioni nel 2006, per un Roe del 27 per cento – e sia ben distante dalla situazione di FS, nulla ci permette di essere tanto ottimisti da pensare una quotazione intorno al valore di *book*. Ogni altra considerazione, in questa sede, sulla valutazione di un possibile Ipo è da considerarsi inadeguata e poco attendibile.

#### 5.5.4. Enel

Enel rappresenta il primo colosso italiano per la produzione e la distribuzione di energia elettrica sia all'interno dei confini nazionale che all'estero. Con una capitalizzazione di borsa pari a quasi 50 miliardi di euro si pone tra i più importanti *market mover* dello S&P-MIB, che è l'indice azionario di riferimento più importante in Italia, con un peso di quasi 10 punti su 100. Enel è stata nel tempo sostanzialmente privatizzata, cedendo un importante numero di azioni a privati. Ciononostante, possiamo ancora affermare che, attualmente, con una quota del 31,2 per cento lo Stato italiano, tramite il ministero dell'Economia e delle Finanze, MEF (21,1 per cento) e la Cassa depositi e Prestiti (10,1 per cento), mantiene ancora un controllo di fatto sull'azienda. La restante parte è distribuita per il 34,3 per cento tra investitori individuali, senza un potere di controllo effettivo, e per il 34,5 per cento tra investitori istituzionali e grandi banche d'affari, che non possono esercitare un controllo diretto, ma la cui presenza può certamente influenzare i comportamenti del Cda. Tuttavia, gli argomenti che possiamo addurre riguardo all'importanza di una forte presenza di investitori istituzionali in Enel cadono davanti al diritto di *golden share* che l'esecutivo si riserva nelle decisioni aziendali. Questa fantomatica azione dorata conferisce al suo titolare poteri del tutto speciali che vanno ben oltre quelli che spetterebbero di diritto dal semplice possesso di un pacchetto di azionario. In particolare, nell'Art.6 dello statuto dell'azienda viene precisato che il ministero dell'Economia è titolare di poteri come "l'opposizione all'assunzione di partecipazioni rilevanti" (6.a), quelle cioè che superano il 3 per cento, oppure il diritto di "veto, debitamente motivato in relazione al concreto pregiudizio arrecato agli interessi vitali dello Stato, all'adozione delle delibere di scioglimento... di fusione, di scissione, di trasferimento della sede sociale all'estero, di cambiamento dell'oggetto sociale" (6.c). E queste ulti-

me parole non suonano né nuove né sorprendenti alla luce di recenti fatti di cronaca economica, troppo spesso illuminati da un – peraltro poco credibile – spirito di patriottismo, in difesa dell'italianità dell'industria. Fortunatamente, qualora il governo decidesse di avvalersi della *golden share*, incorrerebbe verosimilmente nel veto europeo, che funge quindi da freno legale all'utilizzo spavaldo di questo diritto. Ciononostante, quello che sembra auspicabile per il futuro di Enel non è tanto la cessione passo per passo della quota pubblica ancora restante, pure essenziale; quello rimane sicuramente un obiettivo importante, ma si pone in posizione solo secondaria di fronte alla richiesta di mettere nel dimenticatoio il potere di veto su chi può o non può investire in Enel, e su quali siano le strategie di *merger & acquisition* che meglio si adattino all'azienda e alla sua peculiare posizione in un mercato europeo che sta nascendo e che si vorrebbe finalmente integrato. Un mercato, peraltro, che ha la necessità di avere grossi *player* in grado di competere realmente e sfruttare quelle economie di scala che sono così fondamentali nel settore della produzione energetica. Va ricordato che Enel opera in un mercato elettrico nazionale che va trasformandosi, anche alla luce delle recenti liberalizzazioni che hanno investito il settore. Tale situazione ha ormai limitato la posizione di Enel che non si presenta più come operatore monopolistico, ma solo dominante, con una *market share* che non supera il 40 per cento, in un mercato in cui l'indice di concentrazione HH, lo *standard* per la Commissione Europea, rientrerà nel breve termine entro il livello di guardia di 1800 punti, rendendo sempre più necessaria la liberazione degli organi societari dai vincoli della politica.

Ma quanto incasserebbe lo Stato? Come abbiamo ricordato Enel è quotata presso Borsa Italiana, rendendo così immediata la valutazione del pacchetto di controllo posseduto dal MEF, sia direttamente che via Cassa Depositi e Prestiti. Ciononostante, come è doveroso sottolineare, tale valutazione può rimanere soltanto un'indicazione sul cosa potrebbe accadere in caso di vendita massiccia. Infatti, il prezzo generato dal mercato rappresenta il prezzo di una singola azione ordinaria e non ingloba il premio relativo all'acquisto di un potere di controllo effettivo sul gruppo. Anche quest'ultimo, come tutto, ha un prezzo, rendendo così la nostra stima al valore di mercato probabilmente cauta. Dalle cifre più sopra menzionate, e ricordando che lo Stato controlla al 21,1 per cento tramite MEF e al 10,1 per cento tramite Cassa e Depositi, a sua volta controllata dal MEF al 70 per cento, possiamo individuare intorno ai 13,5 miliardi di euro il relativo incasso inerente alla privatizzazione totale.

#### 5.5.5. Eni

Eni, nata come Ente nazionale Idrocarburi, è una società per azioni quotata presso Borsa Italiana ed inserita nell'indice S&PMIB, dove con un peso di quasi 16 punti su 100 si pone come principale titolo di riferimento per capitalizzazione, intorno ai 90 miliardi, ed importanza. Insieme ad Enel, Eni Spa condivide una struttura azionaria di tipo misto, dove lo Stato esercita un controllo effettivo con una quota che si divide tra MEF, al 20,8 per cento, e Cassa Depositi, al 10 per cento. Infine, Eni stessa possiede il 7 per cento delle proprie azioni. Inoltre, la società qui in questione accoglie nel suo statuto, all'Art. 6.2, la stessa identica formula di *golden share* prevista dallo statuto Enel, che monitora e controlla le partecipazioni rilevanti e che prevede che ogni tipologia di scelta strategica debba essere rimandata al benessere del MEF. Ancora una volta la privatizzazione ci sembra una condizione necessaria, ma completamente insufficiente se rimane in vigore una clausola di controllo di questo tipo. Dal punto di vista economico, Eni, così come la stessa Enel, gode di una certa tranquillità e solidità, come confermano gli ultimi dati di bilancio con un utile in crescita che si assesta intorno ai 9 miliardi di euro. Inoltre per la sua posizione e per la sua stazza Eni rappresenta all'interno del mercato italiano un importante titolo difensivo, dai volumi altissimi, largamente utilizzato per bilanciare i portafogli, ricordando che l'alta liquidità del titolo spesso si trasforma in un valore aggiunto per l'azienda.

Per quanto concerne la potenziale cessione del pacchetto detenuto da MEF e Cassa Depositi, facendo valide le condizioni discusse per Enel, si può stimare un'entrata al valore di mercato pari a circa 25 miliardi di euro.

#### 5.5.6. Finmeccanica

Per Finmeccanica valgono molte delle cose dette in precedenza. In questo caso, la quota detenuta in forma di partecipazione pubblica è del 32 per cento, tutta in mano al MEF. Tra gli investitori presenziano anche alcune banche d'affari, su tutte Goldman Sachs, e qualche fondo istituzionale, con quote però che non eccedono quasi mai il 3 per cento del capitale. A completare il quadro, compare nuovamente nello statuto di Finmeccanica, questa volta al punto 5.1.ter la stessa dicitura che conferisce al MEF, d'intesa con il ministero dello Sviluppo economico, quegli stessi "poteri speciali" che sono già stati discussi nei casi precedenti. Ancora una volta, benché le vendite di quote nei decenni passati siano state consistenti, appare evidente come l'esecutivo non si voglia affatto privare del potere di decidere le sorti di questo pezzo

dell'economia italiana, che vale in Borsa Italiana ben 8,55 miliardi di euro. Al contrario, sembra che la politica di dismissione delle quote sia stata un'acuta strategia di *leveraging* della propria posizione finanziaria, cercando di controllare il massimo possibile con il minimo – o quasi – sforzo. Il gruppo, che controlla imprese del calibro di Ansaldo, oltre ad avere un fitta rete di partecipazioni totalitarie in varie aziende del settore aerospaziale, della difesa e dell'industria pesante, tra cui anche una partecipazione al 6,6 per cento in STMicroelectronics, è riuscita a raddoppiare il proprio Ebit (*earnings before interests and taxes*) in cinque esercizi, concludendo l'anno 2006 con un utile netto pari a 1 miliardo di euro, con un miglioramento del 61 per cento rispetto al 2005, dovuto però anche ad operazioni *non ricorrenti*, come alcune plusvalenze straordinarie. A confermare il buon periodo, il 2007 è stato un vero e proprio anno record per l'azienda. Sono queste cifre che ci fanno pensare che l'investimento pubblico, l'apporto e il sostegno da parte dello Stato non sia per nulla necessario ad un'azienda così ben avviata, che per giunta realizza una quota sostanziale del suo fatturato all'estero. Al contrario, ci sembra che i quasi 3 miliardi di euro che incasserebbe da una eventuale cessione sarebbero ben più utili nel perseguire l'unico vero interesse nazionale, che è quello di avere un debito non opprimente, evitando di essere operati dal pagamento annuale di più di 70 miliardi di interessi sul debito stesso.

### 5.5.7. Fincantieri

La situazione del gruppo Fincantieri è ben diversa. Benché insieme ad Enel, Eni e Finmeccanica condivida ottimi risultati operativi e buone prospettive industriali nel medio termine, l'azienda navale non può essere paragonata alle precedenti, anzitutto per un fattore dimensionale. Infatti se questi tre big di Borsa Italiana, insieme, rappresentano ben 150 miliardi di capitalizzazione, per Fincantieri si potrebbe parlare di poco più di 1 miliardo. Il secondo tratto distintivo è che se la privatizzazione di Enel, Eni e Finmeccanica appare come quanto mai lontana, per Fincantieri la cosa è differente. Il gruppo infatti è stato, ed è tuttora, protagonista di una lunga discussione sull'eventualità di una quotazione in borsa e ad una contestuale cessione del 49 per cento del pacchetto azionario oggi posseduto interamente dallo Stato. I mercati auspicano che l'Ipo avvenga non oltre il 2008, anche alla luce dei recenti sviluppi della concorrente Aker Yards, recentemente soggetta ad una cordata da parte di uno dei più temibili *competitors* sud-coreani. La cessione, in questo caso, potrebbe fruttare alle casse dello Stato circa 500 milioni di euro.

### 5.5.8. Terna

Terna è una società per azioni controllata dallo Stato che si occupa della gestione e della manutenzione della rete elettrica in Italia. La quota di controllo è detenuta al 6,1 per cento dal MEF e al 30 per cento dalla Cassa per Depositi e Prestiti. La restante parte si divide tra Fondi di Investimento – tra i principali Barclays, Pictet e Generali – e mercato. Il titolo è quotato dal giugno 2004 presso Borsa Italiana, ed è oggi anch'esso inserito tra i 40 titoli più rappresentativi del mercato italiano. Da sottolineare il fatto che l'azienda è partecipata in modo sostanziale dalla Cassa Depositi e Prestiti, che è di fatto un soggetto privato a controllo pubblico, ricordando anche che, nel suo azionariato, l'unico 30 per cento di azioni non possedute dal MEF non è controllato da un singolo azionista, ma è disperso tra fondazioni bancarie la cui partecipazione individuale massima non arriva al 2,5 per cento; la stessa Cassa Depositi e Prestiti come precedentemente ricordato è azionista al 10,1 per cento di Enel, di cui Terna dovrebbe utilizzare la rete elettrica. In soldoni, il MEF ha un controllo sostanziale sia sulla rete che sull'erogatrice del servizio, in barba ai recenti moniti della Commissione Europea, nonché alle più semplici teorie economiche che affrontano il problema della liberalizzazione dei mercati caratterizzati da complessi monopoli di rete. Tanto più importante in questo contesto ci appare la completa uscita del Ministero dal controllo della rete, che per di più potrebbe fruttare alle casse dello Stato, a prezzi di mercato, 1,5 miliardi di euro. Privatizzare la rete non significherebbe certo lasciare un bene così importante ai capricci del privato: alcuni sostengono, se ci deve essere un monopolio, meglio che sia pubblico. Falso: dal momento che esiste una Authority che regola i prezzi dei servizi, non si capisce perché ci dovrebbe essere anche un monopolista pubblico a gestire contratti di utilizzo che sono già di per sé standardizzati.

### 5.5.9. Snam Rete Gas e Stogit

Ancor più evidente è il caso Snam, che presenta la stessa fattispecie del caso Terna. Snam Rete Gas è l'azienda leader italiana nel trasporto di gas naturale, con una rete di oltre 30 mila chilometri. Come Terna, Snam opera in un mercato soggetto a regolamentazione sui prezzi e sulle modalità di servizio. La sola differenza con il gestore della rete elettrica è che qui manca ogni sottigliezza giuridica sugli intrecci del rapporto di controllo: Snam Rete Gas è controllata al 50 per cento da Eni, con un conflitto di interessi in un mercato che si suppone liberalizzato. In questo caso l'*unbundling*, cioè la separazione della rete, contestualmente alla cessione della totalità delle azioni possedute dal Mini-

stero via Eni comporterebbe innanzitutto un aumento della concorrenza all'interno del mercato, l'instaurarsi delle premesse per un mercato veramente liberalizzato, un guadagno per i consumatori finali in termini di efficienza e di prezzi al consumo e, non ultimo, l'incasso di circa 1,2 miliardi in quota Eni da parte del ministero dell'Economia.

Discorso analogo per Stogit, che fornisce servizi di stoccaggio del gas al mercato ed è interamente controllata da Eni. Lo stoccaggio si configura come un'infrastruttura essenziale in un mercato caratterizzato da una domanda a variazione stagionale come quello del gas. È noto, infatti, che le differenze relative alle richieste di fornitura durante i picchi massimi di domanda e quelli minimi sono considerevoli, rendendo lo stoccaggio indispensabile. Per questo motivo, una separazione netta tra l'erogatrice del servizio commerciale e la fornitrice dell'infrastruttura sembra una condizione ovvia per sviluppare una sana ed effettiva concorrenza nel mercato e, contestualmente, garantire i criteri di terzietà e non discriminazione. Così facendo si potrà ridimensionare la posizione di privilegio attualmente occupata da Eni: questa rischia di creare gravi distorsioni sui prezzi o, ancor peggio, barriere all'ingresso, scoraggiando così l'entrata di nuovi *players* e vanificando gli sforzi già fatti sul piano giuridico volti all'introduzione di liberalizzazioni in questo settore.

#### *5.5.10. Cassa Depositi e Prestiti e Fintecna*

Più volte, in questo capitolo, si è parlato della Cassa Depositi e Prestiti. Come si è detto, essa è ampiamente presente nell'azionariato di società del calibro di Poste Italiane, Eni, Enel, Terna, e STMicroelectronics. La Cassa è controllata dal MEF che ne detiene una quota pari al 70 per cento del capitale sociale. Inoltre, il restante 30 per cento non è saldamente in mano ad un unico investitore, ma è disperso tra fondazioni bancarie, con quote che raramente superano il 2,5 per cento. Fintecna, dal canto suo, che nasce quindici anni fa appositamente per agevolare il processo di privatizzazione, è totalmente controllata dal MEF. Nonostante l'importante alienazione di Autostrade Spa avvenuta negli anni passati, il patrimonio ereditato dall'Iri stenta a scomparire del tutto, tanto che, nell'ultimo bilancio sono iscritte partecipazioni in controllate come Fincantieri, Tirrenia, Alitalia Servizi, Fintecna Immobiliare e Patrimonio dello Stato.

Entrambe le società, che sono di fatto società finanziarie, benché la prima svolga anche una vera e propria attività creditizia e di intermediario bancario, sembrano essere esempi lampanti di istituzioni nate con precisi obiettivi,



limitati sia nel merito che nel tempo, e che si sono poi, nel corso degli anni, trasformate in anacronistiche *holding* di partecipazione. Privatizzarle entrambe significherebbe fare un enorme balzo in avanti: indubbiamente, ridimensionerebbe notevolmente la presenza del pubblico nell'economia italiana. Al contrario, cercare di mantenere lo status quo o addirittura peggiorarlo, creando ad esempio nuove figure pubbliche ad hoc, come superfondi di finanziamento per le infrastrutture, ci sembra l'ennesimo tentativo italiano di camminare in avanti con la testa rivolta all'indietro.

#### 5.5.11. Sogin

Sogin è la società creata con lo scopo di smantellare le vecchie centrali nucleari italiane. Se fino ad ora è stata gestita come se fosse un braccio dello Stato – con tutte le inefficienze che ne conseguono – è adesso iniziato il processo di ristrutturazione aziendale, che dovrebbe accelerare tanto le mansioni di *decommissioning* quanto il rientro di competenze. Sogin opera in un mercato molto significativo a livello globale, data l'età media degli impianti atomici esistenti. Non appena l'opera di risanamento sarà terminata, non vi è ragione di mantenerla pubblica.

### 5.6. Un Indice della Partecipazione Pubblica

Si vuole qui di seguito presentare un indice che intende semplicemente indurre il lettore a riflettere su quanto sia importante e reale il problema delle partecipazioni statali nell'economia italiana. A differenza di quanto si possa comunemente pensare, lo Stato Imprenditore non è affatto un retaggio del passato, ma, al contrario, è una realtà ben presente. Per far ciò, si è pensato di investigare la presenza pubblica in quello che è per definizione l'indice azionario più importante d'Italia, lo Standard&Poor's MIB, che ha sostituito il vecchio MIB30, creando un paniere pesato con le 40 società più rappresentative della nostra economia. L'indice è soggetto a continua revisione, e quindi riesce ad offrire sempre un certo grado di attualità. Per capire l'importanza di questo indice basta sottolineare come (i) quest'ultimo raccolga l'80 per cento della capitalizzazione di Borsa Italiana, rappresentando in modo significativo l'andamento dei mercati e più in generale dell'economia italiana; (ii) sia utilizzato come benchmark di riferimento per ogni operazione finanziaria che si vuole confrontare con rendimenti azionari; (iii) sia l'unico indice su cui si costruiscono derivati in Italia.

Benché questo test lasci da parte ogni pretesa di precisione, il risultato che

riesce ad offrire è già eloquente di per sé. Poco meno del 40 per cento dell'indice che rappresenta e sintetizza in una sola cifra l'andamento della nostra economia, è controllato in modo più o meno diretto dallo Stato o da Enti loca-

**TABELLA 1****Principali partecipazioni pubbliche**

| NOME           | Capitalizzazione | Weight | Partecipazione Diretta        | Partecipazione Indiretta | Controllo Effettivo | Golden share |
|----------------|------------------|--------|-------------------------------|--------------------------|---------------------|--------------|
| A2A            | 9 MLD            | 0,74   | 54% - Comune Milano e Brescia | -                        | SI                  | NO           |
| ALITALIA       | 1 MLD            | 0,14   | 49% - Mef                     | -                        | SI                  | NO           |
| ENI            | 90 MLD           | 1577,  | 20.8% - Mef                   | 10% - Cassa Depositi     | SI                  | SI           |
| ENEL           | 50 MLD           | 8,92   | 21.1% - Mef                   | 10.1 - Cassa Depositi    | SI                  | SI           |
| FINMECCANICA   | 8.5 MLD          | 1,61   | 32% - Mef                     | -                        | SI                  | SI           |
| SNAM RETE GAS  | 9 MLD            | 0,94   | 50% - Mef via Eni             | -                        | SI                  | SI           |
| SAIPEM         | 10.5 MLD         | 1,83   | 43% Mef via Eni               | -                        | SI                  | SI           |
| TELECOM ITALIA | 28 MLD           | 5,50   | 0%                            | -                        | NO                  | SI           |
| TERNA          | 5.5 MLD          | 1,00   | 6.1% - Mef                    | 30% - Cassa Depositi     | SI                  | SI           |

li (si guardi alla nuova *utility* del Nord A2A, controllata dai Comuni di Milano e Brescia). E se Standard&Poor's, come crediamo, non ha fatto un cattivo lavoro nella scelta delle 40 società più importanti e rappresentative da inserire nel paniere, potremmo affermare per estensione, consci di fare solo un gioco di inferenza, che il 39 per cento dell'economia italiana è in mano pubblica. Indipendentemente dal livello di precisione, è evidente che questa cifra è mostruosamente alta. Troppo alta per un paese che crede di non professare l'economia di piano, e che è convinto di avere uno Stato "non proprietario". Ancora di più, alla luce di questi dati, sembra doveroso il monito di intraprendere (dove mai si è fatto nulla) e continuare (laddove è già stato fatto qualcosa) la via delle privatizzazioni, che avrebbero il pregio di (i) rendere lo Stato libero dai gravosi impegni che comporta una tale fitta rete di partecipazioni, permettendogli di occuparsi meglio dei problemi che lo riguardano più da vicino e che gli sono più propri, (ii) di liberare i cittadini ed i contribuenti dai non certo virtuosi effetti che un debito al 106 per cento del Pil può produrre sull'economia, sui prezzi, nel credito, ed infine (iii) di contribuire alla creazione di mercati veramente liberi e privati, governati non tanto da capricci politici o da improbabili interessi nazionali, quanto dalla legge dell'efficienza, dello sviluppo, dell'investimento e dell'innovazione, quattro caratteristiche sempre troppo estranee alle gestioni pubbliche. Bisogna infine ricordare che, se sommammo tutte le partecipazioni qui sopra analizzate, arriveremmo a quota 51,2 miliardi di euro. Cifra del tutto teorica è chiaro, ma sicuramente indicativa. Inoltre, in questo conteggio stiamo escludendo sia Ferrovie dello Stato sia Poste Italiane, che presentano valori di libro di 90 miliardi e 52 miliardi rispettivamente, oltre a tutti gli asset patrimoniali di cui si è parlato, e il cui valore può essere stimato tra i 10-20 miliardi di euro per gli immobili pubblici e tra i 20-70 miliardi di euro per il patrimonio Erp. Tali cifre, come si è visto, non si

TABELLA 2

## Indice di Partecipazione pubblica

| Totale Capitalizzazione                                        |            | Risultati                                |     |
|----------------------------------------------------------------|------------|------------------------------------------|-----|
| Controllata direttamente o indirettamente dal settore Pubblico | 211,5 MLD  | INDICE DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA        | 396 |
| S&PMIB                                                         | 534,04 MLD | INDICE DI PARTECIPAZIONE PUBBLICA PESATO | 388 |

possono sommare linearmente e non potranno essere incassate in modo integrale. Ma è comunque evidente che rappresentano un patrimonio considerevole e che concederebbero una boccata d'ossigeno sia alla finanza pubblica che all'economia italiana stessa.

## ***Liberalizzazioni***

- *Separare le reti dalle aziende che erogano il servizio;*
- *Razionalizzare le autorità indipendenti e garantirne l'autonomia;*
- *Liberalizzare i servizi pubblici locali;*
- *Abolire l'affidamento in house;*
- *Introdurre meccanismi di semplificazione normativa.*

### ***6.1. Politica delle reti***

I servizi a rete occupano un posto di primissimo piano nelle economie moderne. È attraverso infrastrutture a rete che siamo in grado di soddisfare bisogni primari come l'accesso alle telecomunicazioni, alle fonti energetiche, ai trasporti. Non stupisce, dunque, che la politica delle reti sia un tema caldo e vastamente frequentato nei dibattiti. Un tema, però, non sempre affrontato con la necessaria lucidità.

Due sono le caratteristiche attraverso cui si suole definire i servizi a rete: la prima è, evidentemente, la presenza di un'infrastruttura – assai sovente, seppur non necessariamente, fisica – caratterizzata da una serie di collegamenti che si dipanano attraverso nodi fissi. Si tratta – come si noterà – di una definizione assai ampia, che può però essere raffinata alla luce della seconda caratteristica: la presenza di un *network effect*. Con tale espressione si designa la circostanza in cui l'utilità di un determinato bene o servizio è correlata alla sua diffusione: ad esempio, il possessore del primo telefono non deve aver tratto grosso godimento dall'apparecchio fino a che qualcun altro non abbia provveduto a munirsene. Similmente, non otterrei un considerevole beneficio dal possesso di una carta Bancomat, se essa mi permettesse il prelievo dai soli terminali della mia banca – anziché da un assai più esteso *network* di sportelli convenzionati. Questa considerazione non s'applica certamente

ad un panino al tonno, che viceversa apparirebbe persino più prelibato se il tonno – anziché rendersi disponibile a chiunque dai banchi del supermercato sotto casa – fosse una rarità.

Oltre al raggiungimento di una massa critica di utenti, l'esplicazione del *network effect* presuppone l'adesione a standard tecnici oppure organizzativi comuni (o compatibili): sarebbe, infatti, inutile che due persone possedessero ciascuna un telefono cellulare, se poi trasmettessero su due frequenze differenti. Nei dibattiti teorici, quest'incentivo all'uniformità è stato per molto tempo portato a preminente giustificazione della pubblicizzazione dei servizi a rete e della loro somministrazione in regime di monopolio, spesso implicando in modo erroneo che (alcuni di) essi costituissero monopoli naturali. L'idea di monopolio naturale – ammesso che ad essa si possa riconoscere un qualche fondamento teorico – si basa infatti su concetti come le economie di scala e di gamma, teoricamente ben distinti dal *network effect*, insistendo i primi sul lato dell'offerta e quest'ultimo sul lato della domanda.

L'avocazione allo Stato della maggioranza dei servizi a rete – agevolata dalla già notata circostanza che essi dessero risposta a bisogni primari della popolazione – ha condotto all'ambigua sovrapposizione, nella retorica politica e nel dibattito economico meno avvertito, dell'erogazione del servizio e della proprietà dell'infrastruttura sottostante. È ben plausibile che ragioni d'efficienza depongano a favore dell'integrazione verticale tra le due competenze. Ma la circostanza che tale integrazione venisse disposta in capo ad aziende operanti in regime di monopolio legale ha determinato relevantissimi effetti collaterali nel momento in cui la consapevolezza della necessità di liberalizzare il settore delle *public utilities* ha cominciato a farsi strada anche nel nostro paese. La proprietà delle reti ha, infatti, rappresentato per gli ex monopolisti pubblici un formidabile presidio della propria condizione di privilegio, perpetuando *de facto* la loro posizione nei rispettivi mercati.

Un ulteriore argomento frequentemente citato e che gode d'una considerevole attrattiva sostiene che le reti presentino un problema di lock-in, vale a dire un rischio di sclerotizzazione attorno ad uno standard inefficiente o comunque sub-ottimale. Ancora – sorvolando sulla credibilità della pretesa di stabilire aprioristicamente, per giunta con decisione in senso lato politica, il livello d'efficienza d'uno standard – si deve rilevare che da tale questione non discende in alcun modo la necessità della proprietà pubblica delle reti, evidenziandosi viceversa l'opportunità di garantire la più ampia competizione sin dallo stadio della creazione del network, così da garantire la possibilità di sperimentare soluzioni concorrenti.

Da queste considerazioni elementari discendono prescrizioni assai precise sul più opportuno trattamento regolatorio delle reti.

Il primo principio irrinunciabile è certamente quello della più profonda separazione dell'infrastruttura dall'amministrazione del servizio; ciò significa che la separazione "proprietaria" deve essere preferita ovunque sia possibile (e cioè fatta salva essenzialmente un'eccezione, come vedremo) ad una separazione funzionale o societaria. Essa sola, infatti, garantisce l'assoluta divaricazione degli interessi (e incentivi) del gestore della rete rispetto a quelli del gestore del servizio, propiziando il più ampio accesso alle infrastrutture e alle relative informazioni e garantendo un adeguato livello di manutenzione e aggiornamento tecnologico – evitando, cioè, che esso sia subordinato alle esigenze dell'operatore del servizio.

È appena il caso di precisare che questo principio si applica unicamente alle reti che furono degli operatori pubblici, e non alle infrastrutture poste in essere dai *newcomer*: ciò in virtù di considerazioni – come si usa dire – tanto di efficienza (come ovvio, e sebbene non sia questo il luogo per delineare una comprensiva teoria della concorrenza), quanto di equità (non essendo state finanziate con denaro pubblico). È anzi utile – proprio come forma di incentivo alla realizzazione di nuove, necessarie infrastrutture – garantire a chi si faccia carico della loro costruzione diritti di uso esclusivi. In questa direzione si è già spinta l'Autorità per l'Energia applicando la regola dell'80-20, secondo cui per un periodo di tempo molto lungo (solitamente 20-25 anni) l'80 per cento della capacità dell'infrastruttura è riservata al suo costruttore, e solo il 20 per cento deve essere assoggettato alle consuete regole di libero accesso e non discriminatorietà. Tale logica va però spinta alle sue estreme conseguenze, dando pieno significato alla proprietà delle nuove opere. Per gli stessi motivi, pare ragionevole predisporre dei meccanismi (auspicabilmente provvisori) che precludano agli operatori dei servizi di acquisire porzioni (o quote) della rete, e a chi abbia acquisito porzioni (o quote) della rete d'intraprendere la somministrazione dei servizi.

Un corollario ineludibile della separazione delle reti è il contestuale abbandono di ogni regolamentazione volta a garantire il cosiddetto *Third Party Access* (Tpa) e il rispetto del principio di non discriminazione per le nuove infrastrutture: vi sono numerose dimostrazioni della capacità del mercato di disciplinare efficientemente l'accesso alle infrastrutture ed è precisamente nell'interesse di un proprietario di rete affrancato dai legami incestuosi con l'operatore del servizio allargare – compatibilmente con la ricettività del *network* – la platea degli utilizzatori. In generale, è possibile affermare che esista una propor-

zionalità inversa tra livello di separazione ed intensità (ed onerosità) dei controlli richiesti al regolatore.

Un altro principio che deve essere ribadito con chiarezza è quello della privatizzazione delle reti: di nuovo, un'estesa trattazione dei guasti del settore pubblico e della maggior efficienza del privato esula dagli scopi delle nostre considerazioni, ma basti fare appello alla debolezza degli esposti argomenti in favore della pubblicità, su cui certamente ricade l'onere della prova. È inoltre lecito dubitare che una separazione proprietaria si possa realizzare con l'impegno diretto della mano pubblica, come da molte parti si tende ad assumere. È certo vero – per così dire – che lo Stato ha numerosi tentacoli, anche lontani tra essi, ma la testa rimane una sola; fuor di metafora, l'impegno di enti pur distinti e distanti (il riferimento è in particolare alla Cassa Depositi e Prestiti e al ministero dell'Economia – per non dire della loro interazione con le Autorità di regolazione teoricamente indipendenti) non elide il rischio di un rapporto funzionale tra rete e servizio.

Da respingere sono, infine, le proposte, abbozzate nel recente passato e ancora palesate da Bruxelles, di separare innaturalmente la proprietà delle infrastrutture dalla loro gestione, il che determinerebbe in tutta evidenza una perversione della catena degli incentivi delle parti coinvolte.

### 6.1.1. Rete telefonica fissa

Il caso della rete telefonica fissa è caratterizzato dal fatto che l'infrastruttura appartenga a una società interamente privatizzata dal 1997 (e quotata in Borsa): Telecom Italia Spa. Per questo motivo, i principi generali più sopra enunciati vanno qui declinati con particolare accortezza, e l'ipotesi di una separazione proprietaria della rete – che equivarrebbe ad un esproprio – non appare percorribile.

Un modello più facilmente adattabile è quello seguito nel Regno Unito dal regolatore Ofcom, che ha ottenuto, attraverso un rapporto di dialettica paritaria con l'ex monopolista Bt, una efficace separazione societaria – caratterizzata dall'erezione di pareti cinesi tra le divisioni preesistenti e la neonata Openreach, al cui management sono riconosciuti piani di retribuzione indipendenti dalle *performance* del gruppo.

Va reso atto al Garante per le Comunicazioni d'aver da tempo intrapreso questo sentiero; è però fondamentale che la vicenda giunga ad una conclusione (quanto più possibile condivisa), in previsione della mole d'investimenti necessari alla predisposizione del cosiddetto *Next Generation Network* (Ngn),



che non può prescindere da un quadro regolatorio chiaro e consolidato.

### 6.1.2. Rete elettrica

A seguito dell'introduzione del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 ("decreto Bersani") sulla liberalizzazione del mercato elettrico, venne creata in capo ad Enel la società Terna Spa: ad essa fu attribuita la proprietà della Rete di Trasmissione Nazionale dell'energia elettrica (Rtn), mentre le funzioni di trasmissione e dispacciamento vennero assegnate alla società Grtn Spa (Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale), appositamente costituita in seno al ministero del Tesoro. Dopo la quotazione in Borsa di Terna, il D.P.C.M. 11 maggio 2004 ha disposto la riunificazione in capo a quest'ultima di entrambe le funzioni. Terna gestisce oggi circa il 98 per cento delle infrastrutture per il trasporto dell'energia elettrica nel nostro paese.

La condizione della Rtn è dunque assai peculiare: si tratta del caso in cui la separazione *de jure* tra infrastrutture e servizio è più avanzata; ciò nonostante, permane un significativo conflitto di interessi in capo allo Stato, azionista di riferimento al tempo stesso del maggior operatore elettrico del paese (Enel, di cui il Tesoro possiede il 21,9 per cento e la Cassa Depositi e Prestiti il 10,4 per cento) e di Terna (di cui la Cdp ha in pancia il 29,9 per cento). La stessa Enel controlla il 6,14 per cento di Terna.

Questa situazione, più volte stigmatizzata dall'Unione Europea e, in Italia, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (con la recente sanzione del Consiglio di Stato) richiede una tempestiva risoluzione che, per quanto qui più interessa, non deve prescindere dall'integrale dismissione delle quote di Terna ancora possedute da Enel e Cdp. Si tratta, peraltro, d'una condizione imprescindibile al completo dispiegarsi della concorrenza nel settore, interamente liberalizzato dal 1 luglio 2007.

### 6.1.3. Rete gas

La situazione della rete di trasporto del gas è ancor più intricata. Eni possiede il 50,05 per cento di Snam Rete Gas – più il 100 per cento di Stogit, la società del gruppo che si occupa dello stoccaggio (e possiede le infrastrutture dedicate). La finanziaria 2007 aveva previsto (art. 1, co. 905-906) l'obbligo per Eni di ridurre la propria partecipazione in Snam al 20 per cento entro due anni dall'emanazione di un D.P.C.M. che disciplinasse le modalità dell'operazione. Il decreto non è mai stato emanato, sebbene la questione sia sul tappeto

da diversi mesi. Su un emendamento teso a fissare una precisa scadenza per l'emanazione del decreto, e quindi implicitamente per la separazione della rete, è caduto il veto dalla sinistra radicale. Eni – che detiene il 49,7 per cento delle vendite, il 30 per cento della distribuzione, il 99 per cento del trasporto, il 100 per cento della adduzione con i quattro gasdotti e un rigassificatore, l'84,4 per cento della produzione nazionale di gas, il 65,9 per cento degli import e l'82 per cento dell'import sommato al *gas release* (dati dell'Autorità per l'energia) – respinge (comprensibilmente) ogni ipotesi di separazione, adducendo la necessità che sia un soggetto sufficientemente robusto a trattare gli approvvigionamenti: ma Snam conta per un misero 2 per cento del fatturato del gruppo. Inoltre, non si capisce in che modo il controllo della rete, che risponde a logiche di controllo del mercato nazionale e a dinamiche monopolistiche, possa essere determinante, utile o anche solo rilevante ai fini di chiudere una trattativa coi fornitori stranieri di gas.

Mentre Eni, dunque, assai difficilmente uscirebbe ridimensionata dall'alienazione della rete (e dello stoccaggio, anche al medesimo soggetto), sarebbe l'intero mercato italiano del gas a risultarne rinvigorito, a tutto beneficio dei consumatori, la cui libertà di scelta è ancor oggi severamente limitata.

#### 6.1.4. Rete ferroviaria

In un ideale *climax* ascendente delle separazioni, il caso della rete ferroviaria è quello paradigmatico. Il gruppo Ferrovie dello Stato, interamente posseduto dal ministero dell'Economia e delle Finanze, controlla a propria volta Trenitalia (l'operatore che svolge il servizio di trasporto) e Rete Ferroviaria Italiana (Rfi), che gestisce la rete (sulla base di una concessione sessantennale), assegna le tracce orarie e garantisce i servizi ausiliari. Ogni soggetto che intenda accedere alla rete ferroviaria – che rimane di proprietà dello Stato – è per giunta tenuto a sottoporre il proprio materiale rotabile alle verifiche del Cesifer, ente di certificazione di proprietà di Ferrovie dello Stato.

Le ripercussioni sul mercato del trasporto merci, l'unico liberalizzato (dal 1 gennaio 2007; mentre per il comparto passeggeri la scadenza è il 2010, limitatamente al trasporto internazionale), sono evidenti, con quote di mercato che non registrano erosioni per Trenitalia. È necessario procedere senza indugi ad una effettiva separazione della rete, così da consentire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato ferroviario. Da notare che l'assegnazione di concessione ad un soggetto effettivamente distinto e non segnato da conflitti d'interesse, pur costituendo un passo avanti rispetto al contesto attuale, non

pare sufficiente a garantire un livello d'investimenti adeguato e un sufficiente livello d'indipendenza: la strada maestra è, viceversa, la privatizzazione dei binari.

### *6.1.5. Rete postale e rete autostradale*

È opportuno dedicare qualche cenno anche alla rete postale e alla rete autostradale, sebbene entrambe godano di un effetto network assai contenuto e – nel caso di Poste – anche il problema della replicabilità abbia dimensioni limitate.

Quanto alla rete autostradale (nel cui caso infrastruttura e servizio coincidono perfettamente), gli avvenimenti del 2006 – con le ingerenze sull'assetto della società Autostrade e la riscrittura unilaterale delle convenzioni concessorie – forniscono argomenti decisivi per il superamento del sistema delle concessioni attraverso la privatizzazione della rete medesima: a tutto vantaggio di una certezza del diritto che è presupposto essenziale in un'industria caratterizzata da notevolissima intensità di capitale e da tempi considerevoli per il recupero degli investimenti.

Per quanto riguarda invece il servizio postale, si può parlare di rete a proposito di due differenti fattispecie: la rete degli uffici – che presidia l'intero territorio nazionale – e la rete dei tragitti dei portalettere; sebbene sia difficile immaginare una modalità di separazione, potrebbe in questo caso essere percorribile una qualche forma di Tpa (particolarmente, come si vede, per le fasi preliminari della lavorazione della posta), anche a titolo transitorio – in coerenza con l'evoluzione del percorso di liberalizzazione.

### *6.2. Autorità indipendenti*

Parlare di autorità indipendenti è poco più che una finzione giuridica. Il requisito dell'indipendenza rispetto agli organi di governo, di cui esse dovrebbero essere dotate per poter giustificare la loro stessa esistenza, non è infatti altro che un ideale da raggiungere, ma difficilmente potrà essere un dato acquisito.

Non a caso, a fronte di un primo periodo, a metà degli anni '90, in cui si assistette all'aumento delle autorità indipendenti, considerate come una soluzione a problemi di governabilità specie in un sistema bipolare immaturo come quello italiano, da ultimo vi è stata una riflessione più ponderata circa la loro effettiva autonomia e, dunque, la loro ragion d'essere, tanto che si è anche presentata in Parlamento la proposta di abolirle e ritornare ad un sistema mi-

nisteriale pieno, smascherando la finzione di enti indipendenti che tanto costano al bilancio statale (AC1810).

Questa ipotesi estrema, ma non del tutto peregrina, non tiene però conto del fatto che, realisticamente, sottrarre le funzioni di vigilanza e controllo alle autorità indipendenti non significa restituirle alla spontaneità del mercato o dei rapporti sociali, ma ai ministeri. Significa cioè traslarle da un apparato all'altro, per giunta ancor più sensibile ai *desiderata* della politica. Né, sempre realisticamente, tiene conto del fatto che sempre più le autorità indipendenti sono organi di derivazione comunitaria, direttamente (come nel caso dell'autorità garante per il trattamento dei dati personali, previsto dalla direttiva 95/46/CE) o indirettamente (come nel caso dell'autorità garante della concorrenza e del mercato). La loro eliminazione, pertanto, renderebbe lo Stato italiano inadempiente rispetto ai vincoli comunitari.

Oltre alla caduta del mito dell'indipendenza, le autorità indipendenti presentano un altro problema irrisolto in un sistema democratico: la responsabilità. Di fronte a chi, infatti, esse debbono rispondere del loro operato? Di fronte al parlamento e all'esecutivo? Se così fosse, perderebbero a maggior ragione il carattere di indipendenza. Di fronte all'elettorato, che – esso sì – sembra completamente estromesso dall'ambito di attività delle autorità indipendenti? Al di là di escogitare forme di responsabilità di fronte agli operatori sociali ed economici che non siano di mero populismo, il rischio in questo caso è che le autorità indipendenti vengano “catturate” asimmetricamente dai regolati.

Numerosi tentativi di individuazione di una disciplina omogenea che resolvesse queste complessità sono naufragati negli anni, dalla proposta della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali del 1997 fino all'ultimo disegno di legge della XV legislatura (AS 1366), passando per la legge del 2005 di riforma costituzionale della seconda parte della Costituzione, su cui gli italiani si sono espressi negativamente in occasione del referendum confermativo del giugno 2006.

Una certa imparzialità nell'istituzione di tali enti e una qualche autonomia nell'esercizio delle loro funzioni sono in realtà ottenibili con alcuni accorgimenti di check and balance e di trasparenza che però, è bene tenerlo sempre presente, è arduo che possano tenere immuni le autorità indipendenti dalle interferenze con gli organi di governo. Al tempo stesso, si possono anche individuare alcuni meccanismi (pur sempre imperfetti) di verifica della loro efficienza.

Una precisazione preliminare alle proposte di regolamentazione delle autorità

indipendenti si impone.

Le autorità indipendenti italiane non rispettano, come noto, un modello omogeneo. Esse sono variegate e diverse tra loro per natura, funzioni, obiettivi, composizione, nomina e organizzazione. Tuttavia, un'esigenza di semplificazione e di chiarificazione impone di tracciare una disciplina che costituisca il minimo comune denominatore quanto a struttura e funzionamento, senza distinguere tra attività di regolazione, vigilanza o controllo. Ciò per due motivi. Innanzitutto, nella loro varietà, le autorità indipendenti sono accomunate da un (presunto) requisito comune: l'indipendenza, appunto. Ed è proprio per garantire questa che occorre tale minimo comune denominatore. Una simile disciplina di base non deve pertanto riguardare la razionalizzazione delle competenze, pur necessaria, che dovrebbe essere valutata caso per caso, fino a suggerire la soppressione di talune di esse, la trasformazione di altre in agenzie, la fusione di altre ancora o una redistribuzione tra loro delle competenze (ad esempio, piuttosto che la nascita di nuove autorità come quella per il trasporto, sarebbe preferibile guardare a soluzioni, avanzate in alcuni disegni di legge, di redistribuzione delle funzioni tra Banca d'Italia e Agcm, soppressione di Isvap e Covip, trasformazione dell'Aipa in agenzia). Né deve riguardare aspetti singolarmente riguardanti le varie Autorità, su cui pure occorrerebbe discutere (si pensi soltanto alla irragionevole previsione dell'art. 148 della legge n. 388 del 2000, cioè la legge finanziaria 2001, secondo cui le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori).

In secondo luogo, la distinzione *a priori* delle autorità indipendenti quanto a funzioni (di regolazione, vigilanza o controllo) non tiene conto di un'altra loro caratteristica fondamentale: la competenza ad emanare congiuntamente atti di controllo, vigilanza e regolazione. In sostanza, una distinzione sul piano dell'organizzazione e della struttura in base alla loro attività non regge il cumulo di competenze attribuite con le singole leggi istitutive, grazie al quale le *authorities* sono al tempo stesso autorità di regolazione, vigilanza e controllo, a prescindere dal fatto che alcune di queste attività possano prevalere sulle altre.

Veniamo dunque ai punti chiave di una futura e auspicabile disciplina.

Non è essenziale costituzionalizzare l'esistenza delle autorità. Nulla infatti discenderebbe dalla loro previsione in Costituzione, nemmeno ciò che potrebbe essere uno strumento a favore della loro indipendenza, ovvero la possibilità di essere considerate "poteri dello Stato" nei conflitti di attribuzione dinanzi

alla Corte. È pacifico ormai che per essere considerati legittimati attivamente o passivamente al conflitto non occorre essere organi costituzionali, ma occorre che la questione oggetto di controversia sia di natura costituzionale.

È dunque sufficiente una legge ordinaria comune per disciplinare in linea di massima i profili attinenti a struttura, funzioni, procedimenti, regime degli atti e controlli.

La prima esigenza da soddisfare con tale legge è bloccare la nascita ingiustificata delle autorità indipendenti e limitarne la moltiplicazione secondo un criterio teleologico, basato sulle istanze dell'ordinamento comunitario e nazionale di garanzia della competitività nell'esercizio delle libertà economiche e dei diritti connessi, che richiedono un'amministrazione altamente tecnica, durevole e coerente nel tempo, sottratta all'intermittenza dell'indirizzo politico propria di un sistema bipolare incompiuto come il nostro.

Individuata una norma definitoria, tuttora assente, si può passare all'individuazione di norme che garantiscano l'indipendenza strutturale e funzionale da un lato, e l'efficienza dall'altro.

### 6.2.1. Struttura

È preferibile una nomina collegiale, piuttosto che una nomina da parte di un organo individuale, pur nella consapevolezza dei problemi legati alla lottizzazione. La nomina da parte dei presidenti delle Camere, da quando essi non sono più espressione anche della minoranza all'opposizione, nulla garantisce quanto a indipendenza. Si opti dunque per una procedura di nomina ad evidenza pubblica, con decreto del presidente della Repubblica previa votazione a maggioranza qualificata (due terzi ai primi due turni, assoluta in seguito) di un comitato paritetico *ad hoc*, che sarà poi unico referente delle autorità indipendenti in Parlamento, su una rosa di autocandidature promosse in seno ad una procedura di selezione pubblica, con pubblicazione dei curricula dei candidati e loro audizione diretta. L'autonomia potrebbe essere in parte recuperata tramite la nomina solo dei componenti del collegio dell'autorità, spettando ad essi, una volta insediati, l'elezione interna del presidente, il cui voto sarà decisivo nel caso di pareggio nella votazione degli atti. Come seconda alternativa, si potrebbe prefigurare una composizione mista: tutti i componenti ad eccezione del presidente sono scelti da una commissione bicamerale *ad hoc*, con le stesse modalità di cui sopra. Il presidente viene invece scelto dal presidente della Repubblica, istituzionalmente organo *super partes*.

Con lo stesso procedimento, al comitato paritetico (o commissione bicamera-

le) spetterebbe la revoca dei componenti delle autorità, individuale o collettiva, per grave violazione della legge istitutiva, per grave abuso di ufficio, per perdurante impossibilità di funzionamento, per atti contrari all'indipendenza e all'imparzialità dell'organo e per violazione del codice deontologico che ogni *authority* è obbligata ad approvare. La revoca può essere richiesta dagli altri membri delle autorità, da una minoranza parlamentare o da un singolo componente del comitato paritetico, in funzione di garanzia dell'opposizione.

Il numero dei componenti è fissato a cinque, per un periodo di cinque anni non rinnovabile.

L'incarico è incompatibile con qualsiasi altro mandato, elettivo o meno, e con qualsiasi attività professionale o lavorativa, da cui i componenti debbono essere messi in stato di aspettativa o fuori ruolo durante i cinque anni, a pena di decadenza.

Nei due anni successivi alla conclusione del mandato, per evitare il fenomeno delle *revolving doors*, non possono ricoprirsi, nemmeno indirettamente, incarichi governativi o svolgersi attività di consulenza per conto degli operatori economici che sono stati interessati alle attività dell'autorità. A tal fine, in questi due anni deve essere garantita la pubblicità, magari anche attraverso internet, della attività professionale svolta dagli ex componenti dell'autorità.

### 6.2.2. Organizzazione

Le autorità indipendenti godono di autonomia organizzativa, contabile e finanziaria. Pertanto, una volta insediate, nominano il presidente, il cui voto è decisivo nell'adozione degli atti, a meno che non si opti per la soluzione della nomina diretta del capo dello Stato. Ogni *authority* deve anche approvare a maggioranza assoluta un regolamento di organizzazione e un codice deontologico, il cui rispetto è condizione di liceità della loro attività, che contenga le norme sul rapporto con gli operatori socio-economici e le norme sul conflitto di interesse. Il regolamento e il codice possono essere modificati con la stessa maggioranza in ogni tempo.

L'attività del collegio è distinta da quello degli uffici, che sono composti da personale a contratto o selezionato mediante concorso pubblico, secondo il regolamento di organizzazione interno e nel rispetto delle norme contenute nelle leggi istitutive. Il primo ha le funzioni di indirizzo, programmazione e controllo, mentre i secondi hanno funzioni di gestione e attuative.

L'organizzazione degli uffici deve prevedere forme snelle di coordinazione

con le omologhe autorità europee e con le altre autorità italiane.

Le autorità indipendenti debbono poi godere di piena autonomia nella gestione del proprio bilancio, salva la sottoposizione alla Corte dei conti, per la quale possono approvare un regolamento interno. Il bilancio è reso facilmente accessibile a chiunque tramite la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, nel bollettino delle autorità e nei loro siti istituzionali.

La loro dotazione finanziaria è a carico del bilancio dello Stato, e non a carico dei soli operatori economici interessati alla loro attività. Tuttavia, gli atti non dovuti (ad esempio i pareri su richiesta) possono essere soggetti a tariffa.

### 6.2.3. *Procedimenti*

Come noto, le autorità indipendenti assommano in sé funzioni di regolazione, controllo, sanzione e risoluzione delle controversie, secondo le specifiche leggi istitutive, che eludono la classica ripartizione dei poteri. Uno spettro così ampio di poteri e facoltà, unito alla mancanza di *accountability*, rende particolarmente necessario fornire garanzie procedurali ai destinatari della loro attività di regolazione e controllo.

Una prima forma di controllo, o meglio, un requisito per esercitare il controllo, è la tipicità degli atti. Esigenze di trasparenza, e dunque di informazione, impongono di tipizzare – contrariamente a quanto finora avvenuto – gli atti adottabili dalle autorità, secondo quanto stabilito dalle leggi istitutive di ognuna.

Al di là delle delibere sull'organizzazione interna e degli atti individuali, gli atti generali sono approvati previa l'apertura di un periodo (non superiore al mese) di consultazione pubblica secondo la tecnica del *notice and comment*, durante il quale ogni persona fisica o giuridica interessata può sottoporre le proprie osservazioni, anche per via telematica. Gli atti sono adottati con motivazione, che tenga conto anche della consultazione avvenuta. Agli atti preparatori possono partecipare i soggetti interessati che, per averne fatto richiesta, sono stati accreditati alle riunioni. Il resoconto delle riunioni è pubblicato sul sito. Per gli atti individuali, è invece necessario garantire l'informazione dei soggetti coinvolti e le forme di loro partecipazione.

Ogni interessato, può rivolgere richieste o proposte, avviando una procedura negoziata a discrezionalità dell'autorità in questione.

Le autorità indipendenti promuovono l'adozione di accordi volontari e codici di buona condotta con singoli operatori economici o con intere categorie. La



violazione dei secondi è oggetto di giudizio da parte delle autorità stessa.

Il classico deficit democratico verrebbe così compensato da una visione “consensualistica” e partecipativa più che rappresentativa della democrazia.

Nella risoluzione delle controversie, sono garantiti gli stessi principi del giusto processo previsti dall’articolo 111 della Costituzione. In particolare, oltre al contraddittorio tra le parti e alla separazione fra funzione istruttoria e funzione giudicante, deve essere garantita una celerità della procedura, tramite l’abbreviazione dei tempi, ad eccezione di quelli per l’azione.

Gli atti individuali sono impugnabili dinanzi al tribunale amministrativo regionale, con possibilità di ricorso al Consiglio di Stato, mentre gli atti generali sono impugnabili solo dinanzi al Consiglio di Stato. Contro gli atti delle autorità indipendenti deve prevedersi inoltre, come ulteriore forma di controllo, una *class action* da parte dei rappresentanti dei portatori di interessi collettivi e diffusi.

#### 6.2.4. Controlli

L’attività delle autorità indipendenti, proprio per colmare l’assenza di responsabilità che le connota, deve essere passibile di verifica sia da parte delle persone fisiche e giuridiche che da parte dei soggetti istituzionali.

Quanto alle prime, oltre alle forme contenziose contro gli atti delle autorità e alle garanzie di partecipazione di cui si è detto, tutti gli atti debbono essere pubblicati nel rispettivo sito e nel loro bollettino. Forme di pubblicità riassuntiva debbono inoltre essere previste, come un resoconto sull’attività settimanale e un rapporto annuale pubblico. Ogni anno, inoltre, le autorità debbono predisporre una raccolta di tutti gli atti adottati e degli atti del Parlamento e del governo a cui hanno partecipato con le forme dell’audizione o del parere (dando pubblicità anche al ruolo che esse hanno avuto nell’adozione di tali atti), forme che possono sempre essere richieste tramite (o dal) comitato paritetico.

Sarebbe anche utile che l’attività delle *authorities*, e in particolare il rapporto tra i costi e i “servizi” forniti, sia soggetta a procedure di auditing a cui dare adeguata pubblicità.

Quanto ai controlli dei soggetti istituzionali, oltre alla verifica contabile della Corte dei Conti, ogni anno le autorità indipendenti presentano al comitato paritetico il rapporto consuntivo sull’attività svolta, sul quale la commissione non può comunque sindacare nel merito, ma solo nella legittimità, potendo pro-

muovere un voto di revoca se ne ricorrono i presupposti. È preferibile che esse abbiano tale, unico referente, piuttosto che le commissioni già esistenti competenti di volta in volta per materia, proprio per evitare un controllo di merito.

In ogni momento, ogni membro della Commissione bicamerale o una minoranza parlamentare possono rivolgere interrogazioni, oltre a chiedere la revoca di uno o di tutti i componenti per i motivi suesposti.

Questi strumenti dovrebbero servire a rendere trasparente e responsabile l'operato delle autorità, non a sanzionarne il merito, e a garantire il controllo delle minoranze sui rischi di derive o controlli indebiti della maggioranza. Nel caso di conflitto, comunque, deve rendersi chiara la possibilità per le autorità di ricorrere alla Corte costituzionale per garantire la loro indipendenza, nelle forme del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

### ***6.3. Servizi pubblici locali***

I servizi pubblici locali sono considerati servizi di interesse economico generale dall'Unione Europea. Essi comprendono diversi servizi forniti a livello locale quali la fornitura del gas e dell'energia elettrica, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i servizi idrici e il trasporto pubblico locale. L'insieme di questi servizi generano un fatturato stimabile intorno ai 35 miliardi di euro nel 2007. L'incidenza di tale settore nel suo complesso è calcolato essere circa l'1,25 per cento del prodotto interno lordo italiano.

La concorrenza nei servizi pubblici locali nel mercato e per il mercato è quasi inesistente nel settore in quanto è nell'interesse degli enti locali mantenere un controllo economico e politico di questi servizi. Gli enti locali preferiscono mantenere la situazione attuale che permette loro di avere ingenti flussi di cassa necessari a sussidiare le perdite dei servizi sociali. I servizi pubblici locali si differenziano in quelli che producono profitti (gas, elettricità) e quelli che necessitano di sussidi pubblici (trasporto pubblico locale).

Questa situazione di monopolio legale, esistente per alcuni servizi pubblici gestiti dal pubblico, provoca gravi inefficienze nel mercato. Non esiste attualmente una disciplina organica del settore e la riforma proposta nel luglio del 2006 dal ministro per gli Affari regionali Linda Lanzillotta avrebbe in parte risolto le problematiche esistenti.

La riforma dei servizi pubblici locali originaria, prima dei successivi cambiamenti dovuti alla resistenza di alcuni partiti politici e delle *lobbies* locali, aveva due principali obiettivi: favorire l'introduzione di meccanismi di concorren-

za regolata, tramite l'obbligo generalizzato di ricorso alle gare ad evidenza pubblica con eccezioni limitate ad affidamenti *in house*, e creare un'uniformità normativa nel settore e anche, dove possibile, un regime di concorrenza "nel" mercato.

L'apertura del mercato e la liberalizzazione dei servizi pubblici locali potrebbe diventare un'opportunità per le amministrazioni locali, poiché potrebbe portare a un miglioramento dei servizi erogati ai cittadini e a una maggiore soddisfazione degli stessi nonché un vettore di crescita economica.

Le procedure di gara ad evidenza pubblica trasparenti e imparziali porterebbero a una maggiore concorrenza. È necessario tuttavia che gli enti locali non siano al contempo proprietari di un'impresa partecipante alla gara e banditori del servizio, poiché questa situazione introdurrebbe un conflitto d'interesse che potrebbe portare ad una distorsione del mercato. È inoltre essenziale che gli enti locali non siano i produttori dei servizi e i controllori della qualità del servizio stesso. La valutazione della gestione deve essere svolta da un ente *super partes*, e non deve essere effettuata a cura e a spese del gestore.

Non v'è ragione di differenziare il servizio idrico rispetto agli altri servizi pubblici locali, in quanto le aziende speciali e la gestione pubblica porterebbero a un utilizzo inefficiente del bene, con sprechi enormi della risorsa. Non è dunque auspicabile una clausola di salvaguardia di gestione pubblica dei servizi idrici.

La gestione in economia è da evitare in quanto determina una maggiore commistione tra interessi politici e nomine politiche di amministratori di società pubbliche e l'attività di gestione del servizio stesso.

L'affidamento *in house*, essendo una scelta che limita di fatto la concorrenza e danneggia la liberalizzazione e il buon funzionamento del mercato, non deve essere contemplato dalla normativa. Questo tipo di affidamento è risultato negli anni scorsi il più utilizzato ed è una delle cause principali delle perdite secche (*deadweight loss*) che il cittadino subisce. Nel caso residuale sia scelto l'affidamento diretto è necessario svolgere delle analisi di mercato e un *benchmarking* rispetto alle offerte dei privati.

La clausola di salvaguardia dell'occupazione, molto utilizzata nei bandi di gare effettuati negli anni scorsi, deve essere eliminata, in quanto la maggior parte delle volte disincentiva l'ingresso di nuovi operatori. L'obbligo di rilevamento del personale dell'operatore precedente è un freno per la liberalizzazione del settore ed è una barriera all'entrata molto rilevante.

Il sottodimensionamento dei gestori è un problema molto presente nei servi-

zi pubblici locali; una volta lasciati entrare i privati nel settore probabilmente si svilupperanno *multiutilities* che beneficeranno sia delle economie di scala che di economie di scopo tipiche del mercato, e di conseguenza si ridurranno i costi operativi. È essenziale che l'acquisizione della gestione di servizi diversi non sia permessa agli operatori titolari del servizio senza aver partecipato ad un'asta.

La creazione di un bilancio consolidato tra Comune e società di servizio pubblico locale in modo da ridurre la pratica dei ripiani *ex post* è una soluzione possibile e non di difficile attuazione, che anticiperebbe la privatizzazione e la liberalizzazione dei servizi pubblici locali.

La concorrenza porterebbe ad una stabilizzazione o diminuzione delle tariffe e al contempo ad un miglioramento della qualità del servizio.

Il trasporto pubblico locale è un settore molto particolare, in quanto necessita di grandi sussidi pubblici per il suo funzionamento. Il 70 per cento dei ricavi delle aziende di trasporto pubblico locale italiane deriva da contributi regionali o comunali e solamente il 30 per cento circa dai biglietti. Il mercato continua a contrarsi e, negli ultimi venti anni, la domanda di trasporto pubblico locale su gomma è diminuita del 30 per cento. Il settore non conosce una vera liberalizzazione, al contrario di altri paesi europei. I costi per vettura chilometro sono in Italia i più elevati a livello comunitario; rispetto al mercato inglese, che ha conosciuto un'apertura del mercato molto avanzata (ad eccezione del trasporto pubblico locale di Londra), i costi degli operatori italiani sono più che doppi. Il mercato del trasporto pubblico locale della Gran Bretagna non è un'eccezione a livello europeo; infatti i costi del trasporto pubblico locale italiano sono mediamente superiori del 60 per cento rispetto ai mercati a concorrenza controllata (Svezia, Francia, Finlandia, Danimarca, Spagna) e del 20 per cento rispetto ai mercati "chiusi" (Austria, Germania, Italia, Olanda). Questa differenza è dovuta ad alcuni difetti della normativa. I contributi regionali al trasporto pubblico locale incidono per circa il 45 per cento dei ricavi; tuttavia il potere di effettuare le gare e scegliere l'operatore gestore del servizio non è in capo alle regioni, bensì ad enti locali, quali Comuni e province. È necessaria quindi una responsabilizzazione delle regioni e una gestione della gara ad evidenza pubblica delle stesse. Gli enti locali, non avendo un costo sul proprio bilancio dovuto al Trasporto Pubblico Locale, non hanno interesse ad una procedura di affidamento di gestione del servizio efficiente ed efficace.

I vincoli delle gare, quando si svolgono, sono troppe volte pretestuosi, col fine di fare vincere la procedura di assegnazione del servizio a soggetti scelti in anticipo. Inoltre nelle gare ad evidenza pubblica, spesso sono presi in conside-

razione elementi di valutazione differenti dalle “migliori condizioni economiche”, i quali si prestano facilmente ad una discrezionalità che fa venire meno la trasparenza della procedura stessa.

È necessario un riavvio delle gare ad evidenza pubblica, entro fine anno, di una parte importante dei servizi esistenti. Si dovrebbe inserire nel progetto di riforma una norma che vieti, alla scadenza della prima tornata di assegnazioni, la partecipazione alle procedure di assegnazione per le imprese che abbiano un capitale pubblico uguale o superiore al 50 per cento.

È necessario che sia la regione a gestire la procedura di gara, in quanto vi sarebbe interesse da parte della stessa affinché la procedura di affidamento abbia un esito di scelta efficiente.

Una riforma dei servizi pubblici locali organica ed uniforme, senza alcune eccezione settoriale è dunque auspicabile. Tutti i mezzi per introdurre la concorrenza in questo mercato sono necessari e l'obbligo generalizzato dell'utilizzo delle aste deve diventare la prassi.

Le barriere all'entrata di nuovi operatori privati devono essere eliminate in modo che l'apertura del mercato porti ad un servizio con dei costi più contenuti ed una qualità superiore.

L'azione di pressione esercitata in passato sul ddl Lanzillotta ha portato ad uno svuotamento della riforma; è necessario dunque, al fine di aumentare il surplus del consumatore, una riforma che sia in grado di togliere potere agli enti locali in modo da liberalizzare completamente i servizi pubblici locali.

#### ***6.4. Servizi postali***

Il servizio postale è stato a lungo considerato il prototipo di bene pubblico di cui la comunità si deve fare carico attraverso un monopolio statale. Tale opzione è stata messa in dubbio solo da un paio di lustri, a dispetto della lunga e fallimentare esperienza, che sconta per giunta – particolarmente nel nostro paese – le conseguenze nefaste della dottrina degli oneri impropri e di meccanismi clientelari mai troppo celati.

Purtroppo, in Italia il processo di liberalizzazione è stato, fin dall'inizio, più una riforma dell'azienda pubblica che una riforma del mercato. La ricezione della prima direttiva postale europea, per mezzo del d. lgs 261/99, ha paradossalmente determinato un sensibile arretramento rispetto alla previgente normativa. In primo luogo, il legislatore nazionale ritenne che il ministero delle Comunicazioni, che pure esercitava – ed esercita – congiuntamente al mi-

nistero del Tesoro i diritti proprietari su Poste Italiane, presentasse i requisiti d'indipendenza necessari a svolgere l'attività di regolamentazione del settore postale, e gli assegnò tale compito.

L'art. 23 del decreto attribuisce a Poste Italiane l'incarico di gestore del servizio universale per un periodo transitorio "non superiore ai 15 anni", mentre la direttiva nulla diceva sulla necessità di selezionare uno o più operatori per assolvere questo compito. Questa scelta è stata particolarmente nefasta, se si tiene conto del fatto che al contrario si sarebbe potuto fare affidamento su un vivace tessuto concorrenziale costituito dalle agenzie di recapito postale, concessionarie dirette dell'amministrazione pubblica nel precedente regime. Queste sono oggi mere subappaltanti di Poste Italiane, che può quindi scegliere i suoi concorrenti, e definire la loro attività, e di certo non ha mancato di abusare della sua posizione, come riscontrato da un recente provvedimento dell'antitrust (n.17133/2007).

Gli oneri conseguenti alla prestazione del servizio universale vennero, e sono ancora, computati in maniera quanto meno fumosa. In assenza di studi indipendenti, il ministero delle Comunicazioni ha accettato passivamente le stime di Poste, che ha imputato alla copertura universale una cifra di 3.070 miliardi di lire, corrispondente al 51 per cento del fatturato ottenuto dai servizi universali nel 2000. Per capire, 10 centesimi di perdita media per qualunque oggetto postale, ovunque esso venga recapitato, e al completo costo del lavoro di ben 18 mila portalettere, il 40 per cento del parco lavoratori dell'azienda. Per coprire questa voragine, vengono da una parte assicurati trasferimenti diretti, dall'altra viene riconosciuta una riserva legale, il cui perimetro viene esteso fino a raggiungere l'ampiezza massima consentita dalla direttiva – peso e prezzo inferiori ai 350 grammi ed ai 3,10 euro. Per iniziativa comunitaria, verranno ridotti nel 2003 a 100 grammi e 1,86 euro, e nel 2006 a 50 grammi e 1,55 euro, ma ancora coprono più che la metà del mercato postale. Oltre al danno, la beffa: sui profitti ottenuti dai privati nella fascia marginale di mercato potenzialmente aperta alla concorrenza, ma nei fatti dominata dall'*incumbent*, grava fino al 10 per cento l'introduzione d'un fondo di compensazione per l'onere per il servizio universale, volto a garantire a Poste Italiane un'adequata remunerazione.

Nel corso degli anni, il livello della regolazione del settore non è migliorato, e numerose sono state le distorsioni del gioco concorrenziale, palesemente volte a favorire l'ex monopolista: la complessa regolamentazione della posta ibrida (per rendersi conto dell'importanza di questo genere di comunicazioni, si pensi che vi rientrano bollette ed estratti conto) danneggiava tutti gli ope-

ratori tranne Postel, controllata al 100 per cento da Poste Italiane, si è attirata gli strali di Antitrust e Comunità Europea.

La surreale abolizione del francobollo di posta ordinaria non ha comportato soltanto un cospicuo rialzo delle tariffe, ma soprattutto un più che prevedibile incremento dell'inefficienza: ragionevolmente, se tutta la posta è prioritaria, nessuna lettera verrà consegnata con priorità, ovvero in tempo.

A Poste Italiane viene inoltre riconosciuta annualmente una compensazione per le tariffe postali scontate applicate alle spedizioni di prodotti editoriali e per il settore no-profit. Si tratta di un meccanismo che determina un'evidente e grave distorsione: operatori postali diversi da Poste non sono infatti in grado di praticare offerte competitive agli editori e agli enti no-profit per questo tipo di prestazione. Attraverso la normativa italiana, si è quindi sottratto di fatto al mercato uno spazio di attività che liberalizzato dalle direttive comunitarie.

Infine, la diversificazione dal *core business* di Poste è stata portata avanti senza destare alcun sospetto: forte di un'infrastruttura capillare e finanziata con denaro pubblico, l'azienda si è trasformata nella più estesa banca italiana. La maggior parte degli introiti di Poste viene oggi dai servizi bancari, ma la maggior parte dei costi da questa sostenuti vengono ripagati a piè lista nell'arbitraria imputazione dell'onere di servizio universale.

Non stupisce, quindi, che il settore postale risulti il fanalino di coda dell'*Indice delle Liberalizzazioni 2007* elaborato dall'IBL: gli effetti benefici della concorrenza non si sono realizzati. Non vi sono state opportunità di crescita per nuove imprese: al contrario, nel 2007, 3.000 impiegati nelle agenzie di recapito hanno visto messo a repentaglio la loro attività per il mancato rinnovo dei contratti con Poste Italiane. I consumatori hanno visto la qualità dei servizi peggiorare vertiginosamente: basti pensare ai disagi dei mesi scorsi, successivi al piano di riordino interno. Poste Italiane, invece, ha visto il suo bilancio decisamente impinguito: poco importa se si tratta di un risanamento drogato dai finanziamenti statali.

È dunque palese la necessità di attuare una sistematica revisione delle attuali tendenze, anche in vista della completa abolizione delle riserve di monopolio, stabilita a livello europeo per il 2011. Per avere un processo di regolazione sereno è prioritariamente necessario sciogliere il conflitto d'interessi in capo allo Stato, che al momento è, al contempo, il più importante cliente, il principale azionista, il manager di Poste Italiane e il regolatore del mercato. Un intervento certamente improrogabile si deve ravvisare nella devoluzione d'ogni competenza regolatoria ad un soggetto che presenti più adeguate garanzie

di terzietà ed autonomia. Ma risultati duraturi non potranno prescindere dalla privatizzazione di Poste Italiane, che divenendo dunque soggetto altro da quello statale potrà effettivamente misurarsi con il mercato, testare così la sua struttura produttiva ed eliminare le inefficienze ereditate da decenni di gestione pubblica. A titolo esemplificativo, un operatore privato difficilmente accetterebbe un'omogeneizzazione delle tipologie di consegna ordinaria e prioritaria, anche a fronte di un incremento delle tariffe, poiché la differenziazione delle consegne è fondamentale per gestirne tempi e volumi.

Nell'ambito di una regolazione più serena ci si augura venga risolta anche la problematica, precedentemente evidenziata, dei sussidi all'editoria: se è questa è considerata meritoria, ad essa si devolvano, direttamente, fondi da utilizzare con qualsiasi operatore postale. Si tratterebbe ancora di interventismo distorsivo, ma almeno gli effetti di tale manovra si riverbererebbero sul solo mercato dei prodotti editoriali, e non anche su quello postale.

Altrettanto, e forse più, importante, è però garantire un più facile accesso al mercato per le imprese concorrenti. È necessaria una più accorta valutazione degli oneri del servizio universale, ed il ripensamento dei relativi meccanismi di finanziamento: il fondo di compensazione è preferibile alla riserva per i suoi effetti pro-concorrenziali, ma chiaramente la definizione del livello complessivo dell'onere è la variabile critica per garantire l'accesso al mercato.

Inoltre, non è assolutamente necessario che il servizio universale debba essere assolto da un unico operatore. Nei Comuni ad alta densità di recapito, la coesistenza e la concorrenza fra più operatori è perfettamente sostenibile. Nei luoghi dove non è economicamente sostenibile consegnare la posta secondo gli standard fissati a livello comunitario – e si badi che questa è una mera ipotesi controfattuale, dal momento che al mercato non è stata mai data la possibilità di operare liberamente – si potrebbe invece assegnare, per mezzo di una gara, il diritto di raccogliere e recapitare la corrispondenza. Questa attività potrebbe essere parzialmente remunerata attraverso un fondo di compensazione che gravi su tutti gli operatori postali, ma che copra davvero i costi necessari a garantire l'universalità del servizio, e non le inefficienze del monopolista.



### 6.5. Servizi idrici

L'acqua è un bene fondamentale per la sopravvivenza e per lo sviluppo delle attività umane. Per questo motivo è importante favorire riforme strutturali che ne permettano un utilizzo razionale ed efficiente, di modo da evitare gli sprechi di una risorsa così preziosa.

L'Italia non è un paese dove l'acqua "scarseggia", dal momento che la disponibilità teorica eccede di gran lunga qualsiasi ipotesi di consumo a medio-lungo termine. Vi sono certamente considerevoli differenze fra zone geografiche: i bacini idrici delle regioni settentrionali sono ricchi di acque e hanno piogge frequenti tutto l'anno, mentre quelli di tipo mediterraneo hanno precipitazioni ridotte nel periodo estivo. Nonostante ciò, anche le zone più sfavorite potrebbero essere idricamente autosufficienti. Si prenda il caso della Sicilia, regione in cui storicamente le crisi idriche sono più acute. Il territorio siciliano corrisponde a circa 25.461 chilometri quadrati, con una piovosità media di 720 millimetri all'anno (riferita al periodo 1970-2000). L'apporto è quindi di circa 18,5 miliardi di metri cubi all'anno – ridotti al 63 per cento per effetto dell'evaporazione. Una disponibilità, in ogni caso, di circa 7 miliardi di metri cubi di acqua all'anno, di gran lunga superiore al fabbisogno della regione, che ammonterebbe a 2,16 miliardi di metri cubi, includendo gli usi irrigui, domestici e industriali.

Perché, dunque, in Sicilia così come in altre parti d'Italia, si hanno sistematiche crisi d'acqua? Il problema fondamentale è dovuto a una struttura pre-industrializzata del settore produttivo, nonché a un utilizzo irrazionale della risorsa. Quest'ultima affermazione non costituisce un giudizio di valore sulla maniera in cui i cittadini utilizzano un bene, quanto piuttosto su un sistema di incentivi che una regolazione poco accorta ha portato a divergere sempre più da quelli naturali e del mercato, meccanismo in grado di permettere ai consumatori di rendersi conto del valore effettivo delle risorse e allocarle nella maniera migliore.

Dal punto di vista dell'offerta, il quadro del settore idrico italiano è caratterizzato da un'elevata frammentazione e da molti deficit strutturali. Il numero delle gestioni è superiore alle 7.800 unità e tra queste le gestioni in economia costituiscono l'80 per cento del totale, con una quota di mercato pari al 30 per cento. I servizi di fognatura coprono l'86 per cento della popolazione e quelli di depurazione solo il 74 per cento. La rete infrastrutturale è in situazione precaria, con percentuali di dispersione che vanno dal 30 al 50 per cento, a seconda delle stime e delle specificità locali. La cosiddetta legge Galli (l.36/94), pensata per superare le esperienze di gestione diretta da parte dei

Comuni ed improntare l'attività economica a criteri di razionalizzazione e di economia di scala, ha incontrato una lunga e difficoltosa implementazione. Se oggi le regioni si sono infine dotate di legislazione applicativa, e sebbene gli Ambiti Territoriali Ottimali (agenzie di regolazione locale, la cui funzione principale consiste nella definizione delle tariffe e nella determinazione di modelli di gestione dei servizi) siano stati istituiti, non si può dire che siano stati conseguiti gli obiettivi fissati. La fase di affidamento in gestione, infatti, presenta lentezze e difficoltà, e ancora prevale l'affidamento *in house*, seguito da quello a società mista.

Oltre che la tradizionale reticenza ad affidare a privati la gestione dei servizi, hanno giocato un ruolo fondamentale, nella mancata trasformazione del settore, la complessità della regolamentazione, nonché una struttura tariffaria complessa e pericolosamente orientata verso il basso. Per quanto sembri naturale che il regolatore favorisca i consumatori, bisogna però rendersi conto che una tariffazione eccessivamente bassa rende difficile l'erogazione del servizio da parte dei privati, che non possono ricorrere alla fiscalità generale per coprirne i costi. Il fatto che si renda questo settore non economicamente sostenibile, o quantomeno poco profittevole, e che il metodo di definizione della tariffa sia poco chiaro per chi deve operare nel settore, provoca una selezione avversa: allontana gli imprenditori e i manager migliori, nonché i capitali, verso settori più remunerativi. Si priva così il settore idrico di importanti competenze e *know how*, destinandolo ad una cattiva gestione.

Anche dal punto di vista della domanda, tariffe troppo basse costituiscono un incentivo a consumi irrazionali. L'Italia è il paese europeo con le tariffe medie più basse in Europa, nonché quello che consuma di più: a Berlino, dove l'acqua costa 4,30 euro ogni mille litri, i cittadini hanno un consumo pro capite al giorno di 117 litri, mentre a Roma o a Torino (dove la tariffa varia tra i 0,78 ed i 0,81 euro al metro cubo) si superano tranquillamente i 220 litri per persona al giorno.

Tariffe così basse non attirano investimenti nel settore, e non permettono una strutturazione dell'offerta che garantisca un livello di fornitura elevato sia dal punto di vista quantitativo (vi sono ancora zone del paese in cui l'acqua viene razionata ad alcuni giorni settimanali) che qualitativo (infatti, l'acqua che scorre nei rubinetti del nostro paese non è fra le migliori, come testimoniato dal fatto che gli italiani acquistano acqua imbottigliata più di qualsiasi altro europeo).

Nel sistema di mercato i prezzi servono per veicolare informazioni concernenti la scarsità di un bene. Alzandosi, avvisano i consumatori che bisogna ra-

zionare i propri utilizzi, mentre quando sono bassi dicono che non dobbiamo preoccuparci per le quantità utilizzate. Ancora, i prezzi parlano ai produttori, li avvertono che è utile fare investimenti per produrre un bene: la sua scarsità fa aumentare la domanda (e i prezzi), ed è loro compito (e interesse) soddisfare la domanda ed estinguere la scarsità. La regolazione dei prezzi e, ancor peggio, l'intervento diretto dello Stato nella produzione di un servizio spezzano questo circolo virtuoso, impedendo la creazione delle informazioni economiche rilevanti e stravolgendo gli incentivi che guidano l'azione imprenditoriale così come i consumi. Questo provoca al contempo sprechi e scarsità: un'allocazione non ottimale delle risorse.

La situazione dei servizi idrici nel nostro paese è particolarmente grave, e necessita riforme incisive ed investimenti cospicui. Lo Stato non è stato – né poteva, o doveva esserlo – in grado di colmare la differenza fra esigenze di investimento e situazione in essere. Si consideri che nel 2002 gli investimenti pubblici in infrastrutture idriche ammontavano a circa 600 milioni di euro, mentre dai piani degli Ato emerge una spesa annua di 2 miliardi di euro. Diviene quindi fondamentale lasciare ai privati il compito di investire in questo settore, ma questo non sarà possibile finché a) le tariffe saranno così basse b) e le infrastrutture verranno affidate in gestione.

Il modello di concorrenza per il mercato perseguito dall'attuale assetto regolamentare e normativo non è stato in grado di apportare sostanziali modifiche alla situazione del settore: in parte perché, come abbiamo visto, ancora una quota importante delle gestioni non è affidata per mezzo di gara, ed in parte perché non costituisce una soluzione ai problemi riscontrati.

Una gestione temporanea non genera infatti gli incentivi necessari perché chi la ottiene compia gli importanti investimenti necessari per mantenere – per riportare – la rete in una condizione di funzionamento ottimale. In altre parole, l'ottica temporale limitata rende conveniente, per i gestori, sprecare l'acqua e far invecchiare la rete, dal momento che i costi non ricadono che sui proprietari (lo Stato) e sulle generazioni future. Per garantire l'ammodernamento del sistema è quindi necessaria una liberalizzazione più incisiva, che parta dalla privatizzazione delle infrastrutture. Nell'esperienza di numerosi paesi che hanno condotto queste riforme, primi fra tutti Inghilterra e Galles, alle privatizzazioni sono susseguiti investimenti importanti e un ancor più importante miglioramento qualitativo dei servizi. Il che è perfettamente intuitivo: nel momento in cui un tratto di rete idrica è mia proprietà, è mio interesse fare in modo che funzioni al meglio e non si deteriori, così come in qualsiasi produzione industriale si persegue la struttura, la dimensione ottimale e si evi-

ta l'ammortamento dei macchinari. Ancora, una privatizzazione porterebbe la gestione dei servizi idrici al di fuori delle competenze degli enti locali, ma più in generale al di fuori da quella commistione fra pubblico e privato che, è cosa nota, non giova né all'efficiente amministrazione né ad un'assegnazione trasparente dell'attività economica.

Ad una completa alienazione della proprietà pubblica deve però susseguire una imponente diminuzione e semplificazione della regolazione. Non ha senso sperare nella più efficiente gestione di un servizio da parte di operatori privati se poi si pretende di regolare ogni decisione ed azione economica. È ancora l'esperienza inglese a dimostrarci come gli effetti della liberalizzazione del settore dei servizi idrici siano stati inferiori rispetto a quelli di altre *utilities* proprio perché contenuti dall'eccessiva regolamentazione che ne ha, da una parte, ridotto i margini di crescita dell'efficienza, e dall'altro, rendendo incerti i profitti, ha provocato quel fenomeno di selezione avversa descritto in precedenza. Qualsiasi scelta di regolazione è scelta delicata, atta a falsare un meccanismo di allocazione efficiente: è opportuno quindi ridurre queste scelte al minimo indispensabile. La concorrenza, basata su un assetto proprietario ben definito, è necessaria non solo per migliorare la produzione (riducendo le cosiddette *x-inefficiencies*, le inefficienze legate ai costi nei monopoli legali) ma anche a far emergere un livello di prezzi efficiente, che tenga conto delle esigenze di entrambi i lati del mercato, e assegni un valore pieno ad una risorsa così importante.

### 6.6. Taxi

Quella dei taxi è divenuta una sorta di battaglia simbolica nell'ambito del dibattito pubblico sulle liberalizzazioni. Il problema cruciale da affrontare riguarda l'esigenza di operare una riduzione dei tempi di attesa causati dal numero troppo esiguo di taxi attivi (soprattutto nelle grandi città). La crescita del numero dei professionisti e, più in generale, un maggiore disponibilità di tale servizio – a tutto interesse del sistema economico, del turismo e dell'intera cittadinanza – deve però avvenire senza toccare i diritti di quanti in passato hanno speso anche somme consistenti per acquisire la loro licenza e ora si troverebbero penalizzati dall'introduzione di norme che d'un tratto cancellassero il sistema delle autorizzazioni.

Per conseguire tale risultato la strada più semplice ed efficace consiste nell'attribuire *gratuitamente* ad ogni titolare di una licenza per la guida del taxi una *seconda licenza* identica alla prima, cedibile e/o accumulabile. In tal modo, in

breve tempo in ogni città italiana ci si dirigerebbe verso un raddoppio delle licenze, ma il ricavato di tutto ciò andrebbe a beneficio dei tassisti medesimi.

Qualche professionista potrebbe decidere di consegnare la seconda licenza a un familiare (il figlio, ad esempio); qualche altro potrebbe invece decidere di acquistare le licenze disponibili nelle mani di colleghi per costituire una società; altri ancora potrebbero semplicemente vendere la licenza in eccesso, e via dicendo. L'esito di tale riforma sarebbe quello di vedere emergere imprese di diversa natura, ma anche chi decidesse di non mantenere la disponibilità della seconda licenza finirebbe per essere "indennizzato" a prezzo di mercato, grazie ai proventi della vendita, dall'aumentato numero di taxi in circolazione.

Oltre a rispettare le legittime attese di chi negli anni scorsi ha fatto un investimento considerevole per acquisire una licenza (cosa che non avverrebbe con una liberalizzazione volta a cancellare immediatamente il sistema delle licenze), questo raddoppio dei taxi aiuterebbe a risolvere il problema della scarsità dell'offerta senza penalizzare finanziariamente gli attuali titolari: i quali passerebbero dal possedere una licenza a possederne due (sebbene di minor valore).

### 6.7. Abolire Mister Prezzi

Una delle ultime iniziative assunte dal governo nel corso dell'ultima legislatura riguarda la creazione del cosiddetto "Mister Prezzi" (il Garante per la Sorveglianza dei Prezzi), che è stato istituito con l'ultima legge finanziaria e a cui è stato affidato il compito di vegliare sul comportamento di imprese e negozianti al fine che non operino in maniera "speculativa".

La tesi del legislatore è che in molti casi l'aumento dei prezzi sia determinato dall'azione di chi sfrutta a proprio favore il rarefarsi di questo o quel prodotto (anche causando tale situazione, magari), in modo da ottenere alti profitti. Invece di considerare i prezzi come il risultato di una negoziazione tra chi offre e chi domanda, quanti hanno dato vita a questo nuovo Garante sembrano persuasi che i prezzi provengano semplicemente dal sommarsi dei "costi" e che quindi sia possibile, per un magistrato *ad hoc*, stabilire quando un prezzo è giusto e quando non lo è. E si ritengono perfino capaci di scovare chi abbia chiesto *troppo* per il suo contributo dato alla catena della produzione e della distribuzione.

In realtà le cose sono molto più complicate, come è facile comprendere se ad esempio si esamina la questione del latte. Negli ultimi mesi si è spesso detto che il prezzo al consumatore è ben quattro volte quello che viene dato ai pro-

duttori. Ma davvero ciò basta a farci ritenere che c'è qualcuno meritevole di ricevere una visita della guardia di Finanza? Non proprio.

In realtà, tra il latte della mucca e quello che arriva nelle nostre case c'è di mezzo il lavoro di tante persone: da chi confeziona a chi distribuisce, fino a chi opera nella pubblicità. In genere questo lavoro ulteriore è considerato "inutile", o quasi, ma non è affatto così, dato che quei servizi sono essenziali a rendere facilmente reperibile e di buona qualità il prodotto finale.

D'altra parte, se qualcuno ritiene inutili e/o troppo costosi gli interventi dei molti intermediari può benissimo fare le proprie scelte. Di recente è partito un progetto gestito dagli agricoltori medesimi e volto ad accorciare la cosiddetta filiera, evitando alcuni passaggi e quindi taluni costi: in maniera tale da pagare meglio i produttori e contenere il prezzo finale. Si può essere legittimamente scettici a tale riguardo, ma questa quanto meno è un'operazione del tutto legittima e perfettamente rispettosa delle logiche di mercato.

Per nulla in sintonia con un'analisi razionale di cosa è davvero un mercato è invece questo Garante per la Sorveglianza dei Prezzi: un'autorità senza autorità, un potere impotente, una figura puramente ornamentale. Per di più, questa figura è stata istituita ben sapendo che i prezzi derivano dall'incontro della domanda e dell'offerta, e che non ha alcun senso (né morale, né economico) pretendere di fissare *per decreto* un prezzo giusto.

La vera assicurazione che i prezzi siano legittimi è data dal fatto che vi sia libero accesso al mercato, ma questo non può certo essere assicurato da un Garante incaricato di vigilare sui prezzi. Il mercato è l'unico vero strumento per tutelare i consumatori e produrre un reale abbassamento dei prezzi (come dimostra la vicenda dei voli *low-cost*).

In fondo, negandogli la possibilità di comminare sanzioni, gli stessi ideatori di Mister Prezzi erano sostanzialmente consapevoli di tutto questo, ma non hanno voluto contrastare le voci più demagogiche provenienti dalla politica, dal sindacato, dalle associazioni dei consumatori, dalla stampa.

È comunque sgradevole che si sprechino risorse per un'istituzione che nella migliore delle ipotesi è inutile, ma che molto probabilmente può essere dannosa, dato che radica nella gente un'ignoranza economica che non ha bisogno di trovare nello Stato un così efficace propagandista.

### 6.8. Semplificazione normativa

Per semplificazione si intende lo snellimento, la chiarificazione e il miglioramento qualitativo degli atti e delle procedure legislative e amministrative.

La semplificazione normativa e amministrativa hanno entrambe come scopo quello di agevolare la comprensione degli obblighi di comportamento a carico dei consociati, ma seguendo un obiettivo finale in parte distinto. Mentre nel caso della semplificazione amministrativa lo scopo ultimo è quello di accelerare e rendere più semplice l'adempimento degli oneri burocratici connessi ad una determinata attività, nel caso della semplificazione normativa lo scopo ultimo è garantire la certezza del diritto, senza la quale il brocardo *ignorantia legis non excusat* diventa, più che un principio di giustizia, un principio di ingiustizia. Tanto la celerità e la facilità di svolgimento delle pratiche amministrative quanto la certezza dei rapporti giuridici sono comunque essenziali perché i cittadini e le imprese possano occuparsi dei loro affari, consentendo loro sia di programmare le strategie di mercato sia di spendere il tempo dietro i loro scopi commerciali e non dietro gli adempimenti burocratici e legislativi.

Distinti i due tipi di semplificazione, ci soffermiamo soltanto per brevi cenni a quella normativa.

La certezza del diritto è un bene a cui bisogna restare affezionati per un motivo facilmente intuibile: solo l'affidamento in regole certe e stabili permette ai consociati di gestire oculatamente e con la dovuta serenità i propri affari. Uno studio del Fondo Monetario Internazionale del 2003 ha stimato che il miglioramento della qualità della regolazione avrebbe potuto portare un aumento nel lungo periodo fino al 7 per cento del Pil dei paesi dell'Ue e a un incremento del 3 per cento della loro produttività.

Una regolamentazione semplificata, ovvero minore in quantità e migliore in qualità, è allora prima di tutto un vantaggio per la competitività delle imprese e dello stesso sistema-paese, poiché genera una migliore comprensibilità delle regole e una maggiore fiducia nella loro stabilità.

Da una ventina d'anni ormai in Italia sono fiorite, anche per impulso dell'Ue e dell'Ocse, iniziative legislative e governative per semplificare l'ordinamento giuridico. Dai primi regolamenti di delegificazione dei primi anni '90 fino all'adozione annuale di una legge sulla semplificazione che, tramite i medesimi regolamenti, imponesse la semplificazione di singoli settori o procedimenti amministrativi; dai testi unici misti alla codificazione di settore, dall'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione a quella tecnico-normativa e alla verifica dell'impatto della regolamentazione; dall'istruttoria le-

gistrativa nelle commissioni parlamentari alla creazione del Comitato per la legislazione presso la Camera dei deputati; dall'istituzione del Nucleo per la semplificazione delle norme e procedure al complesso sistema (in barba alla semplificazione...) formato ora dal Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione, dalla Commissione bicamerale per la semplificazione della legislazione, dall'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e dal Tavolo permanente per la semplificazione; dal cosiddetto meccanismo "taglialeggi" o della "ghigliottina" ex legge 246/2005, secondo cui, salvo espressa volontà contraria del governo, a partire dal 16 dicembre 2009 le leggi entrate in vigore prima del 1 gennaio 1970 saranno automaticamente abrogate, al primo piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato dal Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007.

Tante iniziative, dunque, che ruotano attorno alla delegificazione, alla codificazione e all'abrogazione come strumenti principi della semplificazione normativa. Iniziative spesso così complesse da tradire il principio della semplificazione, perdendo di chiarezza e razionalità, come la "ghigliottina" sta rivelando.

E nonostante queste iniziative, restiamo ancora in preda ad una quantità indefinibile di atti normativi che non accennano a diminuire nel complesso, ma anzi si arricchiscono di nuove tipologie e fonti, dovute in parte anche alla riforma regionalistica del titolo V della Costituzione e alla potestà normativa delle autorità indipendenti.

Come mai, dunque, i risultati della semplificazione sono così scarsi?

Il punto è che la prima, vera riforma da attuare è nel cambio di mentalità della cultura giuridica e politica. Qui, come in molte altre occasioni, possono ritornare utilissimi gli insegnamenti di Bruno Leoni sui rischi dell'eccesso di produzione legislativa, dimenticando che la legislazione non sempre è un rimedio veloce, razionale e di ampia portata contro ogni genere di male e di inconveniente. Anche quando le forze politiche al governo ne notano l'abuso, come ormai accade di frequente, la critica è di solito diretta contro leggi particolari piuttosto che contro la legislazione come tale, e si cerca sempre il nuovo rimedio in leggi migliori. Così, dichiarata incostituzionale una legge o bocciata una proposta, se ne propone una nuova, nella convinzione dell'adeguatezza dello strumento. L'adozione del processo legislativo, e non solo di questa o quella legge, dovrebbe invece essere l'esito di una valutazione molto accurata, al termine della quale non è affatto scontato che si proceda per via legislativa.



Al di là del problema culturale e politico, che rappresenta senz'altro lo scoglio principale, vi sono altre questioni per le quali possono individuarsi alcune soluzioni più pragmatiche.

Innanzitutto, l'oscurità dei testi normativi continua a rappresentare un loro problema endemico che li rende inintelligibili anche agli addetti ai lavori. Disposizioni come la seguente non dovrebbero proprio trovare ingresso in un ordinamento giuridico: "Fino all'emanazione del decreto del ministro dell'Economia e delle finanze ai sensi dell'articolo 168-bis del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, introdotto dal comma 83, lettera n), del presente articolo, ai fini dell'applicazione delle disposizioni del comma 3-ter dell'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dal comma 67, lettera a), numero 4), del presente articolo, gli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo sono quelli inclusi nella lista di cui al decreto del Ministro delle finanze 4 settembre 1996, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 220 del 19 settembre 1996, e successive modificazioni, emanato in attuazione dell'art. 11, comma 4, lett. c), del decreto legislativo 1 aprile 1996, n. 239 (art. 1, co. 69 legge finanziaria per il 2008)".

È evidente da questo comma citato che ridurre la quantità delle norme è solo il primo, necessario ma non sufficiente adempimento della semplificazione. L'altra direzione su cui muoversi è infatti quella di migliorare il *drafting*, evitando da un lato che le norme siano nascoste in leggi che si occupano di tutt'altro, dall'altro che siano scritte in maniera incomprensibile, con la tecnica del rinvio a commi e articoli di altre leggi.

Quanto alla prima questione, il problema riguarda soprattutto la legge finanziaria, che andrebbe completamente ripensata come suggerito in questo stesso *Manuale*.

Quanto alla seconda questione, si potrebbe agevolare, come anche previsto dal piano di azione per la semplificazione della Presidenza del Consiglio, la conoscenza delle tecniche di *drafting* tramite la loro raccolta in un unico testo a disposizione degli uffici legislativi delle amministrazioni statali e regionali.

Un passo andrebbe fatto poi per il recupero della tipicità degli atti normativi e il corretto utilizzo di ciascuno secondo le proprie caratteristiche, che si è completamente perso da un lato nella proliferazione di sottocategorie legislative (a partire dalle famose "leggi-provvedimento"), dall'altro dalla nascita di nuovi atti normativi non di provenienza parlamentare e costituenti degli ibridi di incerta collocazione gerarchica.

Mentre strumenti come la legge-ghigliottina sembrano finti mezzi di netta rescissione delle leggi, quando in realtà nascondono problemi interpretativi che aumentano i margini di confusione e di errore, per eliminare dall'ordinamento le leggi inutili o quelle nate per una determinata situazione contingente, sembra una buona pratica quella dell'adozione delle *sunset clauses*, ovvero delle disposizioni destinate a decadere dopo un certo periodo di tempo, previsto dalla legge stessa in cui sono contenute, salvo espressa volontà contraria del Parlamento, laddove ne valuti la persistente utilità.

Quanto alle codificazioni, ci sembra assolutamente valido l'insegnamento francese di procedere alla codificazione tanto delle fonti primarie quanto delle fonti secondarie per settori, sia a livello statale che regionale, per lo meno a livello ricognitivo.

Infine, per rendere vincolante il controllo sulla qualità redazionale dei testi, si potrebbe pensare a un comitato per la legislazione per entrambe le Camere che, diversamente da quello ora esistente solo alla Camera dei deputati, svolga un'indagine obbligatoria sulla qualità di tutti i disegni di legge, preliminarmente all'esame dei testi nelle commissioni competenti, il cui esito negativo li farebbe cadere, o perlomeno, se si volesse evitare il rischio di un uso ostruzionistico di questo passaggio, renderebbe obbligatorio un rinvio del disegno per le opportune correzioni di *drafting*.

## ***Sanità***

- *Eliminare sovrapposizioni tra sanità pubblica e privata;*
- *Affidare all'iniziativa privata le prestazioni più comuni, attraverso la stipula di assicurazioni e la partecipazione in fondi integrativi;*
- *Favorire un processo di pluralizzazione dei soggetti di offerta;*
- *Creare autentica concorrenza tra operatori pubblici e privati;*
- *Separazione tra programmazione, finanziamento e gestione delle strutture erogatrici di servizi e prestazioni sanitarie.*

### ***7.1. Aspetti generali***

Almeno due sono i nodi di importanza cruciale, con riguardo alla distribuzione delle responsabilità e delle competenze nel settore della sanità, da sciogliere nella fase attuale del dibattito sulla rimodulazione del *welfare* italiano in base ai nuovi paradigmi socio-economici e alla mutata mappa dei soggetti sociali.

Da un lato vi è la questione della revisione dei compiti e delle funzioni assolte dal sistema pubblico di protezione sociale, che si traduce nei problemi attinenti al contenimento della spesa pubblica e alla sua ripartizione, nonché al conseguente razionamento delle prestazioni sanitarie secondo criteri trasparenti e condivisi. La domanda a cui fornire una risposta, a metà tra provocazione e approccio etico al problema, suona: “è giusto assicurare tutto a tutti?” Da essa discende il necessario corollario: “in base a quali criteri vanno stabilite le priorità nell’allocazione delle risorse pubbliche disponibili, divenute oramai insufficienti?”

Dall’altro lato vi è la questione, alla prima intimamente legata, della ricerca di un nuovo modello di protezione sociale che integri e armonizzi in maniera funzionale ruoli e risorse dei soggetti pubblico e privato, entro il quadro de-

lineato dalla progressiva riduzione dell'impegno statale e dallo sviluppo di una attitudine dei cittadini alla maggiore responsabilizzazione e all'autotutela, individuale e collettiva, per mezzo di forme integrative di tipo mutualistico e assicurativo.

Il Servizio Sanitario Nazionale (Ssn) è in vigore in Italia dal 1978: è lo Stato a farsi carico, tramite l'organizzazione delle strutture sanitarie e l'erogazione delle prestazioni, della tutela della salute dei cittadini secondo una logica universalistica. In altre parole, tutti i cittadini hanno diritto a ricevere i medesimi standard di assistenza, finalizzata alla prevenzione, cura e riabilitazione, ancorché contribuiscano al finanziamento in maniera differenziata secondo il loro reddito e siano tenuti, in determinati casi, a concorrere al costo di taluni servizi e prestazioni mediante il versamento di una quota di compartecipazione: il cosiddetto *ticket*, che ha avuto un ruolo più importante in passato, mentre negli ultimi anni ha subito un ridimensionamento (a partire dai prodotti farmaceutici) secondo criteri parecchio discutibili. Il sistema pubblico italiano è senza dubbio oneroso – la spesa sanitaria affrontata dallo Stato ha già abbondantemente superato la soglia dei 100 miliardi di euro all'anno – perché è tenuto ad erogare, sia nel numero che nella qualità, una vasta gamma di prestazioni. Eppure, a fianco del sistema pubblico è progressivamente cresciuto nel tempo un *modello di offerta privata*, i cui interventi comportano elevati e crescenti livelli di spesa per i cittadini che vi ricorrono, peraltro non adeguatamente organizzati all'interno di schemi collettivi.

Dal confronto realizzato a livello internazionale emerge con grande evidenza questa tendenza: negli ultimi anni l'Italia ha visto crescere l'impegno sanitario pubblico e, allo stesso tempo, ha fatto registrare un incremento della spesa sanitaria privata. Quest'ultima è giustificata solo in parte, nella misura in cui è destinata a pagare servizi non previsti dal servizio pubblico, quali le prestazioni odontoiatriche, i farmaci esclusi dal Prontuario, eccetera. Però, una discreta fetta di questa spesa (stimabile in 30 miliardi di euro all'anno) va a coprire servizi previsti ed erogabili da parte del Ssn medesimo.

È difficile sfuggire alla sensazione, al di là delle visioni stereotipate e dei luoghi comuni, e purtenendo conto delle presenze di realtà positive, che il settore sanità riproduca oggi nel paese un preoccupante scadimento dell'efficienza, della qualità e quindi della funzionalità del servizio. A fronte dell'*ampliamento e della crescente complessità* dei bisogni della popolazione – naturale portato dell'evoluzione culturale e sociale degli ultimi anni, nonché della modificazione delle condizioni e degli stili di vita dei cittadini – servizi pubblici insufficienti, eccessivamente differiti nel tempo, o di qualità non adeguata

alle richieste, provocano evidentemente una spesa privata aggiuntiva. Questa *uplicazione della spesa* si risolve in una diseconomia dalle ragguardevoli dimensioni e in un problema di equità dei meccanismi di tutela della salute a cui sono sottoposti tutti i cittadini.

Seppure siano in tanti nella sanità a spendere di tasca propria, rivolgendosi all'acquisto sui mercati privati di prestazioni erogate anche dal Ssn, in questo campo tanto delicato il momento dell'autotutela collettiva, in grado di fornire una maggiore razionalizzazione dei costi ed una più equa redistribuzione delle prestazioni, continua tuttavia a rimanere sottodimensionato.

### **7.2. Una spesa sanitaria privata elevata e crescente**

Gli italiani pagano sempre di più di tasca propria per le prestazioni sanitarie necessarie alla loro salute. Questo innegabile *fenomeno di privatizzazione progressiva della spesa per la salute* è stato messo in risalto oramai da diversi anni, trovando dimostrazione nel trend evolutivo della spesa sanitaria privata, in costante e perdurante aumento.

I dati di confronto internazionale tratteggiano il quadro della peculiarità del caso italiano nella sua recente evoluzione (Tabella 1 nella prossima pagina).

Dal 1990 la *spesa privata* ha subito un processo di crescita generalizzato sia nei paesi Ocse che in quelli europei, e in particolar modo lungo gli anni a cavallo del cambio di secolo.

Inoltre, in tutti i paesi industrializzati la spesa sanitaria privata è cresciuta nel tempo in base a tassi costantemente superiori a quelli di crescita del Pil.

In effetti, il contenimento della spesa pubblica è stato uno degli obiettivi principali perseguiti dai governi italiani nel corso degli anni '90. L'esplosione della spesa pubblica è avvenuta nella trascorsa legislatura (dal 2001 al 2006 l'incremento ha raggiunto i 40 miliardi di euro) in conseguenza dell'ulteriore processo di attribuzione di compiti di governo alle Regioni. Va rilevata, inoltre, che pure l'andamento della spesa sanitaria a carico dei cittadini ha avuto nel nostro paese una dinamica ascendente assai pronunciata.

La quota di spesa sanitaria privata rappresenta il 40 per cento di quella pubblica e il 30 per cento di quella totale, e ha un peso in rapporto al Pil del 2,2 per cento, mentre quella pubblica è pari al 6,2 per cento della ricchezza nazionale prodotta (mentre negli anni '90 era rimasta intorno al 5,5 per cento).

**TABELLA 1**

Spesa sanitaria pubblica e privata (in % sul Pil). Fonte: Ocse, 2005.

| 1990 * composizione spesa privata | Spesa pubblica | Spesa privata* | Out of pocket | Fondi sanitari e assicurazioni | Associazioni assistenziali |
|-----------------------------------|----------------|----------------|---------------|--------------------------------|----------------------------|
| Francia                           | 82             | 23             | 422           | 535                            | 43                         |
| Germania                          | 85             | 23             | 479           | 402                            | 119                        |
| Italia                            | 62             | 22             | 833           | 38                             | 129                        |
| Spagna (1)                        | 55             | 23             | 822           | 149                            | 31                         |
| UK                                | 67             | 11             | --            | --                             | --                         |
| USA                               | 67             | 84             | 253           | 669                            | 87                         |

Composizione % della spesa privata. Fonte: Ocse, 2005.

| 2003 *composizione spesa privata | Spesa pubblica % pil | Spesa privata* % pil | Out of pocket | Fondi sanitari e assicurazioni | Associazioni assistenziali |
|----------------------------------|----------------------|----------------------|---------------|--------------------------------|----------------------------|
| Francia                          | 64                   | 20                   | 487           | 469                            | 44                         |
| Germania                         | 65                   | 20                   | 468           | 304                            | 228                        |
| Italia                           | 61                   | 16                   | 730           | 30                             | 240                        |
| Spagna (1)                       | 52                   | 14                   | 831           | 174                            | --                         |
| UK                               | 50                   | 10                   | 640           | 199                            | 161                        |
| USA                              | 47                   | 72                   | 330           | 566                            | 104                        |

È interessante esaminare la ripartizione della spesa privata dei cittadini in base ai *settori di consumo*. Essa si articola come segue:

- Il 38,6 per cento del totale per i *prodotti medicinali e farmaceutici*;
- l'8,3 per cento per l'acquisto di *apparecchi e materiale terapeutico*;
- il 30,3 per cento per i *servizi medici*;
- il 22,8 per cento per *ricoveri e cure in cliniche private*.

I dati riportati, che sintetizzano il quadro finanziario della spesa sanitaria privata intesa come acquisizione sui mercati privati, appunto, con risorse proprie e crescenti, di prestazioni e servizi sanitari, rendono conto di un effetto di sostituzione tra spesa pubblica e spesa privata.

Ma non solo; osservando i dati, c'è modo di valutare quanto della spesa privata si rivolga ad acquistare prestazioni e servizi già erogati dal sistema pubblico, assumendo pertanto una funzione sostanzialmente ripetitiva e scarsamente efficiente.

Dall'insieme di questi elementi si possono sintetizzare alcune prime conclusioni:

- nel suo complesso, la spesa privata è elevata e segue un trend di crescita sostenuta;
- questa dinamica subisce la forte influenza della spesa per medicinali, anche in conseguenza delle revisioni ordinamentali e normative realizzate nel settore negli ultimi anni, volte a ridurre la spesa farmaceutica (l'unica sulla quale sia effettuabile una efficace politica di contingentamento).
- rilevante è l'apporto dei servizi medici privati (in cui vanno incluse, però, le cure odontoiatriche), che testimonia, almeno in parte, di un ricorso frequente dei cittadini a visite mediche private, nonostante che tale forma di assistenza, nelle sue tipologie generiche e specialistiche, sia ampiamente coperta dal Ssn;
- merita una particolare considerazione il dato relativo al ricorso alle forme private di assistenza extra-ospedaliera, nel senso che una quota di assistiti non molto inferiore alla metà sembra ormai rivolgersi al mercato (diversamente da quanto accade per l'assistenza ospedaliera, la cui maggiore importanza, anche sul piano dei costi economici, induce il cittadino a rivolgersi alle strutture pubbliche, maggiormente attrezzate).

Ampi strati di cittadini, dunque, hanno ormai deciso di *fare da sé* in parecchi dei casi e, verosimilmente, in assenza dei rischi più seri per la salute, per loro natura molto onerosi, i quali continuano ad essere affidati al servizio pubblico. Si possono poi compiere ulteriori considerazioni:

- innanzitutto, permangono significative *difficoltà di accesso al servizio pubblico* se, pur essendo formalmente a disposizione i trattamenti e le strutture del Ssn su base universalistica, i cittadini sono propensi a spendere privatamente anche in presenza di patologie gravi, seppure in misura più contenuta rispetto alle altre tipologie di malattia;
- in secondo luogo, vi sono degli elementi di *iniquità del sistema* che ricadono sulle fasce più deboli della popolazione, dal momento che sono gli individui con titolo di studio più basso (e dunque con un reddito disponibile generalmente inferiore) a spendere di più sul mercato privato anche per le patologie più gravi, non potendo usufruire presumibilmente di quella rete di conoscenze che rende più facile a determinate categorie, di fatto “privilegiate”, l’accesso ai servizi pubblici;
- in ultimo va constatato, ancora come fattore di iniquità, come al Sud si tenda a spendere di più di tasca propria anche per le malattie molto gravi, il che rende conto evidentemente di una *distribuzione territoriale disequilibrata dell’offerta sanitaria pubblica*.

In ogni caso, i dati sopra riepilogati non lasciano dubbi in merito al fatto che la spesa sanitaria privata non costituisce un aspetto meramente marginale nell’ambito della questione generale della struttura dell’assistenza sanitaria e del sistema di *welfare* italiano, non coinvolgendo solo fasce residuali di popolazione. Al contrario, assorbendo quote elevate e progressivamente crescenti dei bilanci delle famiglie, essa racchiude in sé anche questioni che vanno al di là del diritto alla salute, in quanto chiama direttamente in causa, oltre a problemi di legittimità e di equità sociale, anche conseguenze sul piano strettamente economico: dal modello generale dei consumi alla configurazione della domanda aggregata, e quindi all’economia stessa del paese.

### **7.3. I cittadini, due volte gravati**

Si stima che almeno 30 miliardi di spesa privata riguardino prestazioni comprese tra quelle erogate dal Ssn, ma che i privati cittadini si trovano ad acquistare di tasca propria ogni anno, *pagando due volte per gli stessi prodotti e servizi*.



Fra i motivi riconosciuti come determinanti l'opzione per le strutture private figura la denuncia di carenze qualitative e quantitative del Ssn. La principale motivazione è, infatti, il grave ritardo con cui si sarebbe potuto accedere alla prestazione pubblica. D'altra parte, ricopre molta importanza la fiducia manifestata dall'utente per un particolare medico o per una struttura privata, oppure la convinzione che il servizio a pagamento garantisca una prestazione migliore.

L'accesso alle strutture pubbliche, rispetto a quelle convenzionate o a quelle private a pagamento, è certamente il più difficoltoso e fonte di disagi per l'utenza, soprattutto a causa dei lunghi tempi di attesa: lo lamenta il 42,6 per cento dei pazienti che usufruiscono dei servizi pubblici, a fronte solo del 2,4 per cento in riferimento alle strutture private. Anche la scortesia degli impiegati sembra un male atavico del "pubblico", se lo segnala come fonte di disagio l'11,3 per cento degli utenti, contro lo 0,3 per cento riferito al "privato".

Tra le motivazioni alla base della previsione di incremento dell'impegno privato in sanità, per la quota maggioritaria del campione (24,7 per cento) figura la capacità percepita delle strutture private di fornire un servizio di qualità maggiore in termini di attenzione al paziente e di "personalizzazione" dell'assistenza. Insieme a questa motivazione, viene addotto lo standard tecnico-professionale dell'offerta privata ritenuto più elevato (20,1 per cento) e la maggiore fiducia in essa riposta (16,6 per cento). In ultimo, risulta meno consistente la quota di coloro che spiegano il futuro ricorso al privato come conseguenza delle scelte politiche di una classe dirigente attenta alla funzione sociale del segmento di offerta privata (appena il 3,8 per cento).

La spesa privata in Italia appare insomma non solo molto consistente, e comparativamente assai elevata rispetto a quella degli altri paesi – come si è potuto constatare –, ma anche protratta, e anzi crescente nel tempo, anche dopo il 1978, anno in cui è stato introdotto il Ssn. Questo dato induce alla constatazione che tale spesa sia coesistente con la copertura universalistica garantita dal servizio pubblico. Pertanto, si può presumere che le ragioni di tali consumi non si esauriscano nell'esistenza della compartecipazione alla spesa sanitaria da parte dell'utente – seppure essa abbia assunto un peso per niente trascurabile, soprattutto negli ultimi anni – o nell'esclusione dalla copertura per determinati beni e prestazioni, ma si può ritenere che esse riguardino strettamente la regolamentazione dei rapporti tra le componenti pubblica e privata.

Per questa via si scopre una sostanziale *inefficienza del sistema pubblico* sotto il profilo della *allocazione delle risorse*. Infatti, una parte ragguardevole del-

la spesa privata è volta all'acquisto di beni e servizi sanitari già forniti e garantiti dal Ssn, ma dei quali risulta difficile, e talvolta impossibile, usufruire. Ciò significa che entro questi limiti i cittadini si trovano a *pagare due volte* per gli stessi beni e servizi sanitari: l'una a monte, attraverso la contribuzione fiscale, l'altra sostenendo di tasca propria i costi addizionali. Va rilevato, peraltro, che anche le prestazioni comprate mediante il ricorso ai mercati assicurativi tendono ad essere le medesime già garantite dalla copertura pubblica del Ssn.

Ci si domanda allora quali siano le ragioni di tale doppia esazione, e in particolare quali siano i motivi che spingono gli utenti a pagare privatamente i servizi sanitari, che si tratti di visite specialistiche o di accertamenti diagnostici, dell'acquisto di farmaci o delle cure cliniche. Il dato appare ancor più controverso e paradossale quando si riflette sul fatto che in Italia è vigente un servizio pubblico a copertura universalistica che dovrebbe soddisfare in larga misura, se non completamente, la domanda di salute della popolazione.

#### **7.4. La spesa “sommersa” per la salute e il benessere**

La misura reale degli esborsi affrontati ogni anno dai cittadini nel percorso di conquista della propria salute psico-fisica non si esaurisce nelle dimensioni finora ricordate. Esiste, infatti, una voce di spesa “sommersa” all'interno del “mercato del benessere” composta da consumi assai differenziati, ma tutti accomunati dal fatto di essere pagati direttamente dai cittadini. In tale conta figurano tutte quelle attività finalizzate al conseguimento del benessere individuale che non rappresentano però costi evidenti e contabilizzati formalmente nella spesa sanitaria privata.

Un primo capitolo di spesa da annoverare in questa voce è rappresentato dai *trattamenti psicoterapeutici* non coperti dal Ssn. Infatti, la gran parte dei pazienti che fanno ricorso a questo tipo di cure non si rivolge alle strutture pubbliche presenti nelle Usl – o perché i servizi richiesti sono del tutto assenti (è il caso della psicanalisi), o perché di qualità non ritenuta affidabile o soddisfacente – e fa pertanto ricorso alla vasta offerta libero-professionale a disposizione sul mercato, pagata per intero. Il ricorso alla psicanalisi, alla psicoterapia cognitivo-comportamentale, ai trattamenti della psicologia relazionale, e agli altri interventi afferenti alle diverse scuole di psicoterapia sono pertanto quasi completamente a carico dei pazienti.

Oltre a ciò vanno definiti meglio i contorni, e i relativi costi economici privati, di un fenomeno emergente quale il ricorso alla *medicina “alternativa”*: feno-

meno che secondo alcune stime è stato oggetto di una continua espansione negli ultimi anni, e che riguarderebbe ormai milioni di italiani e fatturati annui di alcuni miliardi.

A comporre la spesa “sommersa” vi sono anche una serie di costi di tutt’altro genere: quelli assorbiti dalla *rete informale di assistenza socio-sanitaria* per determinate patologie croniche e degenerative, la quale costituisce una significativa forma di supporto per le famiglie affiancata alle strutture sanitarie, limitando, o a volte sostituendo del tutto – soprattutto negli strati sociali più deboli: anziani, portatori di handicap, persone affette da malattie croniche invalidanti, eccetera – il rischio di istituzionalizzazione e conseguentemente i costi a carico del Ssn.

Il Censis ha stimato che nel 76,1 per cento delle famiglie in cui è presente un anziano la cura è affidata interamente alla famiglia stessa, senza altri sostegni. L’istituzionalizzazione è limitata solo al 6,5 per cento dei casi. Analogamente, anche le persone invalide o disabili trovano nel 74,3 per cento dei casi pieno sostegno in famiglia. La stima del valore monetario dell’assistenza fornita dalle famiglie italiane agli anziani non autosufficienti risulta pari a 70 miliardi di euro (più di tre volte la spesa pubblica per l’assistenza).

Più in generale, da un attento esame dei disagi collettivi e dei costi sociali riferiti alle patologie croniche, risulta che in Italia oltre 3 milioni di famiglie (quasi il 15 per cento del totale) sono colpite da gravi condizioni di disagio legate a criticità di tipo patologico di una, o a volte più, componenti del nucleo familiare. In particolare, sono più di 650 mila le famiglie colpite al loro interno dalla malattia di Alzheimer, dal tumore o dall’Aids. Si stimano intorno a 320 mila i nuclei interessati, poi, da componenti affetti da disturbi mentali, e quasi 1 milione e 400 mila sono le famiglie di disabili, privi della vista o sordomuti. Infine, 730 mila gruppi familiari sono colpiti da patologie socio-relazionali quali la tossicodipendenza e l’alcolismo. L’enorme impegno economico, oltre a quello affettivo e sociale, richiesto da tali situazioni è sostenuto direttamente dalle famiglie e in buona parte dalla solidità delle reti spontanee di assistenza e solidarietà: un compito svolto con modalità silenziose e affrontando l’esposizione economica in larga misura privatamente, con modalità “fai da te”, senza poter contare su un completo sostegno socio-sanitario da parte dello Stato. Ma sono i costi non medici, sostenuti privatamente e assorbiti dalla disponibilità delle famiglie, a rappresentare la quasi totalità delle spese. Il costo indiretto dell’assistenza informale, valutato in base al costo medio del professionista che sarebbe altrimenti necessario impiegare per svolgere le funzioni assolte dal familiare e in base alle ore impiegate, si aggira intorno al 76 per

cento del costo totale dell'assistenza e cura del malato.

### **7.5. La debole mediazione delle forme di autotutela individuale e collettiva**

Un capitolo a parte merita l'esame dei mezzi e delle modalità con cui viene canalizzata la spesa privata dei cittadini in campo sanitario. La quota maggiore della spesa privata è rappresentata dalla porzione definita *out of pocket*, ossia da quella sostenuta dagli utenti di tasca propria per l'acquisto di beni o per l'erogazione di servizi al momento del consumo. Va rilevato, inoltre, che la quota più consistente di spesa *out of pocket* si riscontra proprio in quei paesi, come l'Italia e il Regno Unito, in cui vige un servizio sanitario nazionale. In Italia, in special modo, tale porzione costituisce più che altrove la quasi totalità della spesa privata mentre molto limitata appare la quota assorbita dal mercato assicurativo e mutualistico.

In sostanza, vi è un consistente ammontare di risorse del tutto private che, pur in presenza di un servizio pubblico che garantisce un'ampia copertura a base universalistica, finiscono per essere dirottate verso l'acquisto di prestazioni, beni e servizi già inclusi negli standard di assistenza pubblici. Un fiume di denaro che in larghissima parte non viene "mediato" da soggetti istituzionali del mercato sanitario privato. Il mercato assicurativo nel settore sanitario in Italia ha avuto, infatti, uno sviluppo modesto, raccogliendo poche risorse, coprendo una ridotta fetta di popolazione, e registrando un peso modesto anche delle istituzioni *non profit* (casse mutue, fondi aziendali e simili). Un ritardo notevole anche rispetto a quei paesi europei, come il Regno Unito o la Danimarca, dove pure è in vigore una copertura pubblica a carattere universalistico.

L'ammontare dei premi del portafoglio diretto italiano nel ramo malattia è cresciuto, ma l'incidenza del ramo malattia sul totale dei premi assicurativi in Italia è di circa il 3 per cento. Nondimeno, la mutualità integrativa è ancora limitata. Le mutue, i fondi di categoria, le casse aziendali, le società di mutuo soccorso (in totale circa 200) tutte insieme conterebbero 700-800 mila iscritti, con circa 2 milioni di utenti (inclusi i familiari e gli anziani già iscritti, ora pensionati). Associata alla ancora debole organizzazione mutualistica e assicurativa in Italia, l'alta spesa sanitaria privata si traduce quindi in ingenti esborsi direttamente provenienti dalle tasche dei singoli pazienti.

### **7.6. Riforme recenti, male antico**

Il Ssn è stato sottoposto negli ultimi tempi a due riforme abbastanza radicali e impegnative: la prima mediante il decreto legislativo n. 502/1992 (ad opera del Governo Amato) e le successive integrazioni e modifiche, le più importanti delle quali erano contenute nel decreto legislativo n. 517/1993; la seconda (praticamente ancora in corso) passata all'onore delle cronache come la controversa riforma del ministro Bindi (dlgs n. 229/1999). Pesano poi sul settore le riforme istituzionali di impronta federalistica che hanno affrontato il problema dei poteri (in prevalenza conferiti alle Regioni) senza risolvere la questione dell'attribuzione delle risorse.

La materia, pertanto, è ancora alla ricerca di un assetto definitivo. Il servizio pubblico, comunque, versa in condizioni di oggettiva destabilizzazione. Il sistema, infatti, si regge su di una articolazione di responsabilità che si snodano lungo i rapporti tra Stato, Regioni e Aziende Sanitarie Locali (Asl). Ogni modifica di ordinamento, pertanto, mette in moto processi normativi, regolamentari e organizzativi di vasta portata, che chiamano in causa una pluralità di soggetti istituzionali e intervengono su di una estesa rete di relazioni e convenzioni con soggetti professionali ed economici. In sostanza, il sistema sanitario – che nel corso della sua storia non è mai riuscito ad attestarsi, nel territorio, su standard uniformi, ma ha risentito profondamente dei dualismi del paese – non è ancora riuscito ad applicare in via definitiva i cambiamenti della riforma del 1992 e delle sue modifiche, nonché ad assorbirne gli effetti, al momento si trova nuovamente ad affrontare una fase di profonda trasformazione, rispondente non tanto ad un disegno organico, quanto piuttosto ad una serie di misure ispirate ad un solo evidente principio: la superiorità “etica” del servizio pubblico.

Da ciò deriva, da un lato, una forte impronta statalista, in netta contraddizione col principio della sussidiarietà e con il ruolo chiave da riconoscere alla sanità privata; dall'altro, il recupero di una funzione centralizzatrice del Ministero – che non favorisce certo lo sviluppo di forme di federalismo – nei confronti delle Regioni, le quali vengono altresì private di alcune importanti funzioni a favore dei Comuni. È questo uno degli esempi di “ritorno all'antico”.

Il modello congegnato nel 1978, infatti, aveva individuato le Unità Sanitarie Locali (Usl) come strutture territoriali, prive di personalità giuridica, attraverso le quali l'Amministrazione comunale esercitava le proprie funzioni primarie. Solo nel 1992 si era dato luogo ad una trasformazione delle Usl in aziende pubbliche e il servizio sanitario era diventato un sistema di aziende coordinate tra di loro sul piano regionale.

In seguito, la riforma Bindi non è tornata indietro rispetto a questa fondamentale impostazione organizzativa – salvo rimettere in gioco i Comuni in alcune funzioni –, ma ha assestato un colpo mortale alle prime esperienze di articolazione interna del sistema, impostate su procedure di finanziamento legate alla fornitura di prestazioni e, quindi, alla efficienza del servizio. Ritorna sovrano il momento della programmazione, nel senso che riprende il sopravvento l'organizzazione dell'offerta – ovvero le ragioni della struttura pubblica – attestata intorno alla “lettura” e alla interpretazione della domanda di salute, affidate ed eseguite a livello della pianificazione sanitaria.

In tale contesto culturale, ben scarso è lo spazio che rimane per un rapporto sinergico, e non ripetitivo, tra pubblico e privato, nel senso cioè di garantire attraverso il Ssn la copertura pubblica – la più estesa ed equilibrata possibile – per le esigenze di particolare gravità, fino ad arrivare a forme di tutela pubblica ancora più onnicomprensiva in particolari casi di indigenza, età, condizioni di salute. Sulla base di questo zoccolo di protezione sarebbero dovute nascere e svilupparsi nuove forme di tutela privato-collettiva (fondi integrativi, casse, mutue) in grado di rendere più flessibile l'offerta in risposta alle differenziazioni della domanda e di razionalizzare il complesso della spesa sanitaria. Infatti, appare oramai evidente che l'operazione di ricentraggio pubblico in ogni caso non possa fare a meno del fattore di collaborazione con la sfera privata.

### **7.7. Un'osmosi senza conflitto tra pubblico e privato**

Dalle considerazioni svolte emergono spunti per una diversa organizzazione della politica sanitaria del paese. Non si propone la scorciatoia ideologica di contrapporre il pubblico al privato, bensì una razionale divisione dei compiti e dei ruoli che metta in sinergia i due sistemi, migliorando l'efficienza e l'efficacia di entrambi e inducendo un risparmio di spesa da ricercare (ovviamente solo in misura parziale) nell'ambito di quegli importi che abbiamo definito “ripetitivi”.

La strada da percorrere parte dalla definizione di un “pacchetto” di prestazioni che, per la loro essenzialità, sono garantite a tutti i cittadini attraverso il servizio pubblico. A questo proposito si può discutere se l'*actio finium regundorum* debba riguardare intere branche di assistenza (per esempio, includere tutta l'assistenza ospedaliera ed escludere la medicina di base), oppure se sia più opportuno, ai fini di una migliore tutela, operare delle scelte anche all'interno dei grandi comparti (ad esempio, escludere i piccoli interventi e in-

cludere alcune visite mediche a scopo di prevenzione). Il sistema pubblico, poi, dovrebbe prendersi carico di forme ulteriori di assistenza per quei cittadini che versino in particolari condizioni di età, di reddito e di salute. In questo modo si realizzerebbe un buon livello di tutela pubblica per quelle esigenze gravi a cui i cittadini non sono in grado di provvedere da soli e per quelle persone che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà; nel medesimo tempo si libererebbero ambiti di intervento affidati a forme e strumenti di autotutela, riservati a quelle prestazioni e servizi da cui lo Stato si ritira, magari limitandosi a favorire l'autorganizzazione dei singoli e/o dei gruppi mediante la concessione di agevolazioni fiscali.

Fino ad ora le cose non sono andate così. A parte il “fai da te” delle famiglie di cui abbiamo parlato, anche le assicurazioni e le casse, le mutue e i fondi hanno finito per impegnarsi ad erogare prestazioni spesso incluse nel “pacchetto” pubblico. Così il cittadino iscritto ha finito per pagare – anche in questo caso – due volte (una col fisco, l'altra di tasca propria o in conto retribuzione) la medesima assistenza. Lo Stato, dal canto suo, è intervenuto anch'esso due volte: una per organizzare il Ssn, l'altra per prevedere agevolazioni per le forme di autotutela.

Bisogna riconoscere che la riforma ter del ministro Bindi partiva da questa contraddizione nel definire i ruoli del Ssn e quelli della previdenza sanitaria integrativa, nel senso che veniva riconosciuta una funzione coordinata con il sistema pubblico (con i relativi benefici fiscali) a quelle forme di tutela che assicuravano le prestazioni che quest'ultimo non riconosceva (quelle eccedenti i livelli essenziali uniformi, gli oneri dei *ticket*, le prestazioni in regime di libera prestazione intra-muraria e di servizi alberghieri, alcune prestazioni di medicina non convenzionale, le cure termali e le prestazioni odontoiatriche).

Il problema quindi non era l'impianto, che sembrava corretto, ma la ripartizione dei ruoli. Certo, si può sostenere che tante erano le prestazioni affidate alla previdenza sanitaria integrativa. È altrettanto vero però che esse erano costituite da spezzoni di assistenza privi di un disegno organico, destinati quindi a lasciare il privato integrativo in un ambito residuale. E, d'altro canto, l'assistenza pubblica non avrebbe compiuto un solo passo indietro. Non avrebbe ceduto, quindi, risorse aggiuntive al settore privato, ma anzi il campo pubblico finiva per sottrarre e attirare, con l'impostazione descritta, risorse dal privato. Quali fossero poi le prestazioni eccedenti i livelli essenziali uniformi (e, come è solito aggiungere il ministro, anche appropriati) rimaneva un mistero dal momento che non erano definiti proprio quei livelli essenziali oltre i quali avrebbe dovuto operare la previdenza sanitaria integrativa.

### ***7.8. Tra Stato e mercato: il “mercato possibile” dell’offerta di salute***

Come si è detto, l’attuale fase fa registrare una vasta crescita dei bisogni della cittadinanza e, parallelamente, crescenti difficoltà dei governi e delle strutture esistenti a rispondervi in maniera adeguata. Il ciclo sociale della modernità è caratterizzato, infatti, dalla proliferazione e dalla frammentazione dei bisogni, da una domanda sociale allargata e diversificata, alla quale il sistema di welfare di vecchio impianto non può più rispondere con efficacia e mantenendo fede agli obiettivi di solidarietà ed equità per i quali è stato concepito.

Si tratta di istituire meccanismi di compartecipazione e articolazione dell’impegno dei soggetti pubblico e privato, in forma individuale e associativa, superando le strozzature di una regolamentazione inefficace e mobilitando così risorse finanziarie e organizzative per l’erogazione dei servizi di pubblica utilità. Un sistema misto è in grado di permeare il modello di servizio pubblico di una logica nuova, allo stesso tempo mutualistica e di mercato. Il modello mutualistico è per eccellenza la sintesi della logica del servizio pubblico, nelle finalità sociali che si propone, e della logica del mercato, nella gestione delle risorse.

Più in dettaglio, occorre:

- comprendere a fondo la nuova fisionomia – comprese le nuove forme di marginalità – di una società profondamente mutata, sia sul versante dell’assetto occupazionale – e pertanto contributivo –, sia rispetto alle esigenze da soddisfare;
- sciogliere il nodo delle sovrapposizioni tra sanità integrativa e pubblica, definendo ambiti e ruoli, per ridurre l’area della duplicazione di spesa (ancora oggi una larga fetta della mutualità integrativa, limitata peraltro a determinate categorie di lavoratori, si rivolge a coprire servizi presenti nell’offerta pubblica, con il risultato che alcune fasce sociali possono godere di una offerta “doppia”, quando altre con difficoltà possono accedere anche al servizio minimo);
- favorire un processo di pluralizzazione dei soggetti di offerta attivi nel comparto della sanità, imprimendo accelerazione allo sviluppo di forme di mutualità non solo categoriale, ma anche organizzate su base territoriale;
- concepire forme virtuose di concorrenza tra erogatori dei servizi e finanziatori pubblici e privati, in modo da favorire un quasi mercato (o mercato sociale) in cui risultino ampliate le possibilità di scelta da parte degli



utenti, nonché la qualità e l'efficienza del servizio;

- prestare attenzione alla separazione tra programmazione, finanziamento e gestione delle strutture erogatrici di servizi e prestazioni sanitarie, per evitare possibili conflitti di interesse in chi immette risorse finanziarie nelle strutture e al tempo stesso si occupa della gestione delle strutture medesime;
- favorire lo sviluppo di una cultura del rischio e della sussidiarietà sociale di tipo attivo nelle famiglie e negli individui, e disincentivare una cultura del welfare dovuto e della rivendicazione; in altri termini, sollecitare la transizione culturale dal paternalismo protezionistico al concetto di solidarietà nell'autotutela;
- favorire la diffusione di responsabilità sociale ed etica nei soggetti del privato sociale e nelle imprese assicuratrici, chiamate ad impegnarsi nella promozione di formule di integrazione rispetto all'offerta pubblica personalizzate e non standardizzate. Pesa su questo gap la scarsa cultura assicurativa esistente in Italia. A voler andare alle radici di questa propensione si troverebbero molte spiegazioni; le principali riguardano la convinzione diffusa che tutto sia dovuto da parte dello Stato e che il cittadino non sia tenuto a provvedere ai propri bisogni di sicurezza anche con parte del suo personale risparmio. Anche le assicurazioni, però, sono sempre state restie ad impegnarsi nel campo della sanità.

Insomma, va ricercato un modello di protezione sociale a gestione mista e nuove formule di governo del *mix* pubblico-privato, in grado al tempo stesso di avversare le vecchie e dispendiose logiche assistenzialistiche del servizio pubblico e di coniugare in nuovi schemi l'irrinunciabile principio della tutela sociale e della sussidiarietà con una inedita logica di capitalizzazione delle risorse.

Un modello di *osmosi senza conflitto tra il pubblico e il privato*, una adeguata logica combinatoria e strategie di *mixing* tra offerta statale e di mercato, tracciando la strada verso un *sistema misto* – caratterizzato da managerialità gestionale e dall'ampliamento delle possibilità di scelta da parte dei pazienti – costituiscono soluzioni volte a distribuire in maniera più equilibrata la spesa e ad ottimizzare la qualità dei servizi e delle prestazioni. E ciò non solo con conseguenze vantaggiose sul fronte della sostenibilità finanziaria del sistema di offerta pubblica dei servizi sanitari, ma anche sotto il profilo della efficienza e personalizzazione delle prestazioni richieste da una utenza sempre più sofisticata ed esigente.

### ***7.9. Conclusioni: la mutualità sostitutiva***

La via da percorrere, seguendo un percorso sperimentale, potrebbe essere la seguente: favorire l'aggregazione della domanda tramite la distinzione dei soggetti finanziatori da quelli erogatori e produttori. In altre parole, se il sistema fiscale – nelle sue componenti nazionali e regionali – rimane il soggetto finanziatore e se le aziende sanitarie, pubbliche e private, sono i soggetti produttori dei servizi, l'erogazione delle risorse dovrebbe essere canalizzata mediante l'intermediazione non già delle Asl, come vorrebbe il modello classico dei mercati interni, ma di soggetti collettivi privati quali appunto i fondi, le casse, le mutue e ovviamente tutte quelle imprese che operino – con requisiti accertati di professionalità e trasparenza – sui mercati assicurativi. Elemento caratterizzante di tale proposta sarebbe, però, l'avvio del riconoscimento di un potere effettivo alla domanda (una condizione necessaria a sperimentare forme di mercato possibile), mediante forme di mutualità sostitutiva. Il cittadino dovrebbe diventare, cioè, titolare di parte della quota capitaria che gli viene riconosciuta dal sistema (la parte residua confluirebbe a copertura degli aspetti solidaristici e di interesse generale). Di conseguenza parteciperebbe al finanziamento del sistema, conferendo questa sua quota ad un soggetto collettivo, secondo una capacità contributiva tendenzialmente egualitaria in cambio della quale otterrebbe il diritto ad accedere ad un ventaglio di prestazioni (conformi alle disposizioni di legge) acquistate dall'operatore di sua scelta del mercato assicurativo. L'adesione di un cittadino a un fondo, a una cassa, a una mutua farebbe sorgere nel soggetto collettivo la titolarità a gestire la sua quota capitaria a fronte dell'erogazione (da parte di un soggetto produttore di prestazioni e servizi) delle prestazioni a cui il cittadino ha diritto. Il soggetto collettivo dovrebbe agire sul mercato pubblico e privato investendo al meglio le risorse proprie (corrispondenti ai conferimenti imputati agli aderenti) in direzione delle aziende, pubbliche e private, produttrici dei servizi e dei professionisti erogatori delle prestazioni. A maggiore garanzia si potrebbe prevedere che la parte della quota capitaria (quanto lo Stato riconosce al cittadino come corrispettivo dei livelli uniformi di assistenza) da destinare ai beni di interesse collettivo continui ad essere erogata e gestita unicamente da parte del settore pubblico, senza dover compiere il giro dell'intermediazione del soggetto collettivo. Un'operazione di tale portata richiederebbe un congruo periodo di sperimentazione e una fase di transizione di alcuni anni. A livello nazionale, per le mutue di categoria (a struttura verticale) e a livello regionale, nonché per quelle riguardanti i cittadini nel territorio, andrebbe prevista una specifica e periodica autorizzazione da rilasciare ad un numero programmato ma crescente di possibili utenti della mutualità sostitutiva. Così si potreb-

bero organizzare sia le strutture sia le modalità operative e di finanziamento senza penalizzare il sistema pubblico e senza imporgli repentini cambiamenti, per quanto riguarda la fornitura e la remunerazione delle prestazioni e dei servizi.



## ***Pensioni***

- *Aumento dell'età pensionabile;*
- *Estensione a tutti delle tecniche di computo pro-quota della rendita pensionistica (sulla base dei contributi effettivamente versati);*
- *Applicazione dei coefficienti di trasformazione;*
- *Favorire l'accorpamento dei fondi pensione e abolire la Covip.*

### ***8.1. Il caso pensioni***

Così come lo sviluppo dello Stato sociale (ed in particolare della previdenza sociale) è stato uno dei tratti fondanti delle politiche economiche del ventesimo secolo, il riassetto dello Stato sociale in generale (e delle pensioni in particolare) è uno degli aspetti fondamentali di quelle del ventunesimo secolo. Ad esempio, negli Usa, la trasformazione almeno parziale della *social security* (la “gamba pubblica” dello sgabello previdenziale americano) in “conti pensionistici individuali” è stata posta come tema prioritario dell'azione di governo della seconda Amministrazione Bush; in Gran Bretagna, nel 2004, la Pensions Commission ha messo in luce la crisi dei fondi pensione a prestazione definita (il numero dei cui iscritti è passato da 5 milioni nel 1995 a 2 nel 2003) e il mancato decollo delle *stakeholder pensions*, uno dei punti principali del programma dei governi Blair; in Germania, il governo Schroeder, pur fortemente supportata dai sindacati, ha dovuto modificare in misura significativa le prestazioni non solo dei pensionati futuri ma anche di quelli in essere; in Francia, i governi della *droite* hanno intaccato in modo consistente quelli che venivano considerati privilegi previdenziali secolari del pubblico impiego; in Russia alcuni aspetti dei *benefits* collegati alle pensioni sono stati aboliti nel gennaio 2005, innescando forti tensioni sociali; in Italia, siamo alle prese con l'ennesimo atto di una sequenza di riforme iniziata nella prima fase degli anni '90.

In breve, l'80 per cento dei 30 paesi ad alto reddito medio che fanno parte dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse) ed il 75 per cento dei 184 paesi membri della Banca Mondiale sono coinvolti in sequenze, più o meno lunghe o più o meno complesse, di riassetto delle pensioni. Un numero crescente sta adottando, per la "gamba" pubblica dei loro sistemi previdenziali, meccanismi "a contributi definiti" (Ndc) iniziati, in via pionieristica, dall'Italia e dalla Svezia alla metà degli anni '90.

I sistemi previdenziali chiamati Ndc sono sistemi "a ripartizione" in cui le prestazioni ai pensionati, quindi, sono finanziate tramite i versamenti dei lavoratori attivi non tramite rendimenti su capitale accumulato; il calcolo delle spettanze non è basato sulle retribuzioni percepite, ma sui contributi versati tramite formule più o meno complesse per computare i versamenti in un montante in conto capitale e trasformarlo, quindi, in rendita annuale. Per questa ragione, i Ndc vengono anche chiamati "a capitalizzazione virtuale" o "simulata". L'Italia e la Svezia sono stati i primi due paesi ad introdurre sistemi previdenziali pubblici di questa natura.

In generale, le riforme della previdenza coinvolgono l'intera politica economica poiché, nei paesi ad alto reddito medio, la spesa per lo Stato sociale assorbe tra un quarto e un terzo della spesa pubblica totale; a sua volta, la spesa per la previdenza varia tra la metà ed il 70 per cento della spesa sociale. Dunque, misure che incidono sulla spesa previdenziale hanno effetti sia sull'intero andamento della spesa pubblica sia sulla sua allocazione per obiettivi e tra comparti. Anche se nei dibattiti sulle riforme della previdenza l'accento viene posto sulla "sostenibilità" del sistema, in termini di finanza pubblica ancora più importanti sono gli aspetti di economia reale – ossia dell'incidenza dei differenti sistemi previdenziali in termini di consumi, risparmi e investimenti, di ripartizione del reddito tra categorie e generazioni, di costo del lavoro e, quindi, di occupazione e di competitività. Di conseguenza, le riforme delle pensioni sono non solo un tassello, ma uno degli elementi centrali delle politiche economiche di questo primo scorcio di ventunesimo secolo. In breve, esse si presentano come lo snodo delle politiche economiche.

### ***8.2. I numeri delle pensioni in Italia***

In Italia l'indice di vecchiaia (rapporto tra i giovani fino ai 14 anni e gli ultrasessantacinquenni) è sensibilmente maggiore che nel resto del mondo. Contro il 131,4 per cento dell'Italia, sta l'84 per cento dell'Europa e il 22,9 per cento del mondo. Soprattutto per questa ragione, la spesa per le pensioni è

molto alta in rapporto al reddito nazionale – pari a circa il 14 per cento del Pil; nell’Unione Europea, dove la media è circa il 10 per cento, solo l’Austria, dove le pensioni assorbono il 14,6 per cento del reddito nazionale, ha un’incidenza della spesa previdenziale sul pil superiore a quella dell’Italia. I vari istituti previdenziali staccano circa 30 milioni di assegni al mese; il numero totale dei pensionati sfiora i 20 milioni; la differenza dipende dal fatto che molti pensionati percepiscono più di un assegno previdenziale.

Il numero dei pensionati potrebbe balzare in avanti all’improvviso; secondo alcune stime, la “totalizzazione” di spezzoni di contributi versati a vari enti (una misura equitativa prevista dalle ultime riforme) potrebbe fare aumentare la cifra assoluta di circa 9 milioni, tanti sono coloro chiamati, in gergo, i “silenti” – ossia uomini e donne che hanno avuto una vita lavorativa frammentata tra vari regimi previdenziali e che sino ad ora non avevano i requisiti minimi per avere “titolo” ad una pensione da nessuno degli istituti a cui hanno versato contributi.

Se la “totalizzazione” non farà saltare i conti, le riforme attuate dal 1992 dovranno avere l’effetto di rallentare drasticamente l’aumento della spesa previdenziale: si passerebbe da un tasso annuo di aumento del 3,6 per cento dal 1990 al 2001 ad uno del 2,2 per cento dal 2007 al 2011. L’età media a cui si comincia a percepire una pensione è già passata da 58 anni e sei mesi a 60 anni tra il 1994 ed il 2002. I dati Inps suggeriscono che, a ragione del “superbonus” previsto dalla “riforma Maroni”, è in atto una forte contrazione delle domande di pensione di anzianità: nel periodo gennaio-ottobre 2004 si sono liquidate 16.000 pensioni in meno di quanto previsto dall’Istituto in base al proprio modello degli andamenti previdenziale – basato sull’esperienza del passato e su informazioni dettagliate sulle caratteristiche (età, reddito) dei propri iscritti.

Rivelatori sono pure i dati sul “capitale previdenziale contingente” degli italiani (speculare al “debito previdenziale contingente” dello Stato). Prima della riforma del 1992 era stimata (a prezzi 1996) in 2.605.500 miliardi di lire (ossia il 173 per cento del Pil), dopo la riforma del 1992 tra i 1.906.300 (127 per cento del Pil) e i 2.079.000 (140 per cento) miliardi di lire. La riforma tentata, ma non attuata nel 1994, lo avrebbe portato, a seconda delle stime, tra i 1.754.000 miliardi di lire (116,6 per cento del Pil) e i 1.659.200 (110 per cento del Pil). Le riforme del 1995-96 lo hanno situato attorno a 1.966.300 miliardi di lire (131 per cento del Pil).

Non sono state ancora elaborate stime della riforma del 2004 sia perché molti suoi dispositivi attuativi sono ancora in via di messa a punto sia perché occor-

re avere informazioni su come i suoi meccanismi modificano i comportamenti degli italiani. Se dovesse consolidarsi la tendenza a cui si è accennato, di ritardare l'età in cui si va in pensione e soprattutto di contenere le richieste di pensioni di anzianità, le misure potrebbero portare nel lasso di pochi anni il "capitale previdenziale contingente" al di sotto del 100 per cento del Pil.

### ***8.3. Le riforme della previdenza in Italia: opzioni create ed opzioni distrutte***

Inizialmente, occorre accennare brevemente ad alcuni concetti che verranno utilizzati per descrivere e valutare le riforme previdenziali realizzatesi in Italia. La letteratura recente sulla valutazione economica è infatti indicativa di una rivoluzione silenziosa in atto. Essa riguarda la concezione del mercato – visto non come luogo in cui vari soggetti (individui, famiglie, imprese, pubblica amministrazione, il resto del mondo) si scambiano fattori di produzione, beni e servizi ma in cui l'oggetto della contrattazione sono i "titoli", i "diritti", i "contratti".

Nel contesto che si è delineato, la "capacitazione" – ossia la capacità potenziale a fruire di "titoli" e di "diritti" – e il "valore di non uso" – ossia la facoltà di detenere "titoli" ed i "diritti" per utilizzarli in futuro – assumono un ruolo crescente sia della stima del valore sia della creazione di valore. Le pensioni future sono "titoli" il cui valore cambia a ragione di una vasta gamma di determinanti – alcuni in parte sotto il controllo di governi e parlamenti, altri puramente dipendenti dall'andamento dei mercati. Pure le pensioni in essere sono "titoli" il cui valore varia a ragione di atti politici e di andamenti economici e finanziari. La "ricchezza previdenziale contingente" di ciascuno è funzione dei "titoli" previdenziali che detiene in un determinato momento e di come li impiega.

In un mercato di "titoli" hanno un ruolo centrale le "opzioni": un'opzione è la facoltà, non l'obbligo, di acquistare (in tal caso si parla di opzione "call") o di vendere (opzione "put") un'attività ad essa sottostante. Ciò riguarda non solamente i mercati finanziari ma anche le attività reali specialmente in campi in cui le decisioni (ad esempio, quella di fruire di un pensionamento anticipato) sono irreversibili.

Dato che si tiene conto non soltanto dei costi e dei benefici dei risultati attesi di una politica, ma anche delle "opzioni" sia positive sia negative che essa comporta, è dunque, essenziale definire con chiarezza sia gli *stakeholder* sia le "opzioni". Di tutte le "opzioni" possibili, almeno una viene distrutta – in



gergo “bruciata” – quando la politica viene attuata. La riforma della previdenza è un’opzione “call” in quanto fornisce al paese, ad un costo, il “titolo” ad “un sottostante” – i benefici della riforma nonché tutte le “opzioni” ad essa connessa. Il “valore” di ciascuna opzione dipende, a sua volta, dalla data entro la quale essa deve essere esercitata e dal percorso per arrivarvi, nonché dal tasso di sconto e della volatilità dei mercati; a loro volta, queste ultime variabili dipendono da una vasta gamma di determinanti. Naturalmente, ciascuna parte in causa (lavoratori attivi suddivisi per fasce di età, pensionati, imprese, nuove generazioni, e così via) ha a che fare con una serie di “opzioni” positive o negative che vengono aperte o “bruciate” dalla politica di riforma. Per ciascuna parte in causa, il “valore” della riforma varia a seconda dei “titoli” la cui valutazione aumenta o diminuisce a ragione delle caratteristiche specifiche della riforma medesima.

La letteratura approfondisce in dettaglio questi punti e l’esigenza di sviluppare scorciatoie operative credibili (e fattibili) per utilizzarli al fine di giungere alla “valutazione economica condivisa”, essenziale per “fare passare le riforme”. Riassumiamo due aspetti. In primo luogo, le “opzioni” prese in considerazione appartengono di solito a queste categorie: a) differimento; b) espansione; c) uscita; d) sospensione; e) contrazione. Le prime due sono opzioni di tipo “call”: danno “titolo” a ritardare l’inizio della riforma o espanderne la sua sfera ad una data successiva. Le altre tre sono di tipo “put”: danno “titolo” ad arrestare la riforma prima del suo completamento, a sospenderne l’attuazione, a bloccarla. Ciascuna di esse comporta un costo: il costo di uscire da un accordo raggiunto (quello alla base della riforma). In secondo luogo, l’evoluzione di una politica non è un “ciclo” suddiviso in “stadi” (o “tappe”), come nelle procedure della Commissione Europea e delle istituzioni finanziarie internazionali, ma una sequenza in cui le varie fasi non hanno soluzione di continuità. Durante la sequenza, varie “opzioni” vengono create o distrutte per i differenti gruppi di *stakeholder*; emergono “opzioni composte” (ossia la distruzione di una o più “opzioni” ne crea di nuove); alcune “opzioni” possono essere esercitate in linea con l’attuazione della riforma, mentre l’esercizio di altre deriva dalle azioni che si sono prese in materia di “opzioni” precedenti. Il segno (positivo o negativo) di ciascuna “opzione” dipende dalla loro tipologia e dall’ordine in cui appaiono nella sequenza, nonché dalla distanza temporale dei “titoli” per esercitarle.

Specialmente in un comparto in cui gli *stakeholder* sono tanto numerosi e tanto influenti (sotto il profilo economico, politico e sociale) e i “titoli” di ciascun gruppo di *stakeholder* sono tanto complessi, la maestria nel “fare riforme”

me” (concepirle, formularle, realizzarle) consiste nel sapere bene individuare e soppesare le varie “opzioni” durante l’intera sequenza.

Negli anni ’90 sono venuti al pettine i nodi di un sistema previdenziale definito del 1968-69 e caratterizzato non solo da un crescente peso sulla finanza pubblica, ma anche e soprattutto da profonde ingiustizie, massiccia evasione ed elevata elusione – quindi da profonde differenziazioni delle opzioni che creava per alcune categorie di *stakeholder*, a carico sovente di opzioni negative per altre categorie di *stakeholder*.

Il primo tentativo di riforma prende corpo nel 1992-93 e va sotto il nome di “riforma Amato”. Le sue caratteristiche sono a) innalzamento dell’età di pensionamento e del requisito contributivo per accesso alla pensione di vecchiaia e all’integrazione al minimo pensionistico; b) deindicizzazione delle pensioni rispetto alla crescita del tenore di vita reale; c) modifica del calcolo delle prestazioni (per coloro con meno di 15 anni di versamenti contributivi al momento della riforma il calcolo viene effettuato sulla base dei redditi di lavoro su tutta la vita lavorativa mentre per gli altri sulla base degli ultimi 10 anni). La riforma aveva come obiettivo principale quello di frenare la crescita della spesa previdenziale.

Ove fosse stata esaminata con più attenzione, ci si sarebbe accorti che le *liability options* (ossia le “opzioni” negative) venivano poste, nell’immediato, in capo ai lavoratori più deboli – quelli con pochi versamenti che incorrono nell’aumento dei requisiti contributivi per la pensione di vecchiaia e l’integrazione al minimo – e ai pensionati – tramite la modifica del meccanismo di indicizzazione. Nel più lungo termine, le “opzioni” negative venivano poste sulle generazioni più giovani. Invece, ai lavoratori maturi vengono date una varietà di “opzioni” positive sia di tipo “call” (specialmente differimento) sia di tipo “put” (uscita) particolarmente in quanto nelle condizioni di dinamica salariale degli anni ’90, il nuovo metodo di calcolo delle prestazioni dava luogo a un miglioramento non irrilevante rispetto alla situazione di cui avrebbero fruito se non fosse stata varata la riforma.

Poco più di un anno dopo la “riforma Amato” si dovette fare un altro tentativo di riassetto, dirigendo l’intervento principalmente alla modifica di alcuni aspetti delle pensioni di anzianità; ciò avrebbe drasticamente ridotto le “opzioni”, soprattutto di tipo “call”, alle categorie di lavoratori maturi con una buona “storia retributiva”, che avevano visto aumentare il valore dei loro “titoli” (previdenziali) e della loro “ricchezza contingente” (previdenziale) proprio in virtù della riforma del 1992-93. Il tentativo non ebbe seguito.

Nel 1995 veniva effettuata una nuova riforma (la riforma Dini) a cui ne succede un'altra ancora nel 1996 (la riforma Prodi). Il punto centrale è la modifica del metodo di calcolo per le prestazioni: dalle retribuzioni percepite ai contributi versati. Viene introdotto il sistema Ndc, anzi l'Italia è, con la Svezia, uno dei primi paesi ad introdurre un meccanismo "contributivo" attualmente in via di adozione in un numero crescente di nazioni. Nella configurazione particolare assunta nel quadro italiano, specialmente a ragione di "coefficienti di trasformazione" da modificarsi periodicamente sulla base di vari indicatori (demografici e finanziari), vengono date "opzioni" di espansione ("call") e di contrazione ("put") all'operatore politico; lo scettro viene restituito al principe che ne risponde di fronte al popolo sovrano. Vengono anche poste le basi per un'autostabilizzazione graduale, e in parte, semi-automatica del sistema (in termini di incidenza sul Pil); l'autostabilizzazione (e le "opzioni" ad essa pertinenti) vengono però protratte nel tempo da una lunghissima fase transitoria su cui, tuttavia, l'operatore politico ha l'"opzione" di sospensione ed anche di uscita (accelerandone i tempi) – "opzioni composte" nella sequenza dell'attuazione della riforma.

La posizione dei pensionati in essere e dei lavoratori maturi (e delle opzioni loro afferenti) non muta significativamente rispetto alla situazione derivante dalla "riforma Amato". Per i lavoratori dipendenti relativamente giovani si prospetta un miglioramento di trattamento previdenziale (rispetto alla "riforma Amato") a parità di carriera lavorativa, con la perdita, però, almeno parziale, dell'"opzione" di pensionamento anticipato a cui sommare i redditi di un nuovo lavoro (tramite il meccanismo dei "coefficienti di trasformazione", legati all'aspettativa di vita residua). Cambia, invece, la posizione dei lavoratori autonomi professionali – una categoria in rapidissima espansione anche a ragione delle *liability options* poste dalle rigidità del mercato del lavoro. Ad essi viene estesa la regola generale di calcolo delle prestazioni e un'aliquota di versamento progressivamente crescente sino al 19 per cento del reddito da lavoro. Nel breve periodo ciò rappresenta un'opportunità di espansione delle entrate (un'"opzione" di tipo "call" per l'Inps); nel medio e lungo periodo "opzioni" negative e positive dipendono dalla storia contributiva di ciascuno.

La riforma del 2004 è chiamata "riforma Maroni" dal nome del titolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Dopo circa tre anni di dibattiti, i suoi dispositivi attuativi sono ancora in fase di messa a punto.. Le caratteristiche principali sono a) la messa in atto di un sistema di incentivi (un superbonus) per restare al lavoro anche dopo che si sono maturati i "titoli" per fruire della pensione di anzianità; b) l'utilizzazione dei flussi di finanziamento

a valere per il trattamento di fine rapporto (tfr) per alimentare fondi pensione privati a capitalizzazione; c) regole più restrittive per le pensioni di anzianità, coniugate con un meccanismo di certificazione dei “diritti” che verranno acquisiti entro il 31 dicembre 2007.

Rispetto alla situazione in vigore dopo le riforme degli anni '90, l'ultima riforma è quella che apre la gamma più ampia di “opzioni” sia “call” sia “put” a tutte le parti in cause tranne le imprese che vedono anzi potenzialmente distrutta, o severamente limitata, l'opportunità di autofinanziamento facendo ricorso alle somme da accantonarsi per il tfr.

#### ***8.4. Le nuove pensioni pubbliche degli italiani***

La legge del 24 dicembre 2007 (con la quale si è data normazione al Protocollo sul Welfare del 23 luglio 2007) prevede in essenza questi punti:

- definizione di un nuovo sistema di età pensionabile attraverso l'abrogazione dell'innalzamento dell'età di pensione a 60 anni dal 1° gennaio 2008 (il cosiddetto “scalone”) e la definizione di un percorso graduale (gli “scalini”);
- modifiche della disciplina dei lavori usuranti: individuate le risorse (fondo decennale di 2,5 miliardi di euro) che consentiranno di andare in pensione con tre anni di anticipo ai “lavoratori usuranti” da definirsi sulla base di un decreto legislativo da presentare entro giugno;
- modifica dell'impianto del sistema contributivo, applicando dal 2010 (e poi triennialmente) i nuovi coefficienti di trasformazione definiti nel 2005 e costituendo una commissione per verificare e proporre modifiche che tengano conto delle nuove condizioni economiche e del mercato del lavoro, al fine di tutelare le pensioni più basse e le carriere discontinue;
- definizione futura di un intervento sulle finestre di uscita per le pensioni di vecchiaia che verranno portate a 4 per i lavoratori che hanno 40 anni di contributi;
- miglioramento delle pensioni di molte categorie mediante interventi sulla totalizzazione, sul riscatto della laurea e dei contributi figurativi nel caso di disoccupazione e lavori discontinui;
- intervento sui fondi in squilibrio: applicazione di un contributo di solidarietà su quei fondi che provocano squilibri finanziari rilevanti (fondo volo, fondo elettrici e simili);

- definizione di alcuni interventi solidaristici (blocco perequazione pensioni alte e aumento delle aliquote contributive per la gestione speciale di coloro che sono già iscritti a forme previdenziali);
- mutamento della prestazione pensionistica per i giovani parasubordinati attraverso l'aumento di un punto l'anno fino a tre punti della contribuzione (in quota parte maggiore sui committenti) che dà diritto alla pensione;
- riordino e razionalizzazione degli Enti previdenziali;
- detassazione parziale per i lavoratori dei premi di risultato da attuarsi con 150 milioni di euro per il 2008.

Oltre a questi dispositivi normativi, il governo si è impegnato a permettere il raggiungimento, anche tramite “politiche attive”, di un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60 per cento. Una parte della coalizione di maggioranza avrebbe voluto che tale impegno venisse incluso in un articolo di legge.

### ***8.5. La controriforma***

Alcuni aspetti della nuova normativa – ad esempio, il miglioramento delle condizioni per “totalizzare” (ossia sommare contributi a differenti regimi ed enti previdenziali) e per facilitare il riscatto di anni dedicati all'accrescimento di capitale umano (quali gli studi universitari) o periodi di assenza di contributi a ragione di disoccupazione involontaria – sono ineccepibili e non pare aggravino il già pesante onere della previdenza sulla finanza pubblica e sulla produzione di beni e servizi. Altri invece rimettono in questione l'essenza stessa del sistema Ndc; tale sistema – come illustrato – postula una corrispondenza tra contributi versati e spettanze previdenziali. Tale corrispondenza viene fortemente incrinata dagli aspetti centrali della nuova normativa:

- in primo luogo il mantenimento di meccanismi per pensioni di anzianità che consentono a tutti di usufruire della prestazioni in età significativamente più giovane di quanto è norma nel resto d'Europa;
- in secondo luogo, tramite la revisione e il probabile ampliamento (rispetto a quanto già definito nel 1999), delle categorie i cui lavori vengono considerati “usuranti”, categorie che possono continuare ad andare in pensione di anzianità in età relativamente giovane;
- in terzo luogo, tramite il rinvio dei “coefficienti di trasformazione” (per

trasformare in vitalizi i montanti figurativi di contributi) che sarebbe dovuti entrare in vigore nel 2005 per tenere conto di andamenti demografici ed economici;

- in quarto luogo, tramite una vasta gamma di interventi solidaristici che, se giustificati a favore delle fasce a più basso reddito, dovrebbero essere a carico della fiscalità generale e non del sistema previdenziale.

Introducendo il sistema Ndc, mentre la Svezia aveva previsto un periodo di transizione triennale (già completato nel 1998), l'Italia aveva programmato un periodo di transizione tra i 18 ed i 25 anni. Ora abolisce alcuni pilastri stessi del Ndc. L'abrogazione sarebbe completa ove venisse soddisfatto l'impegno a raggiungere un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60 per cento. Queste implicazioni sono più gravi di quelle delineate in stime, peraltro approssimative, degli oneri aggiuntivi innescati da una normativa ispirata essenzialmente da quella parte dello schieramento che mirava ad un ritorno al passato – ossia alla situazione precedente la riforma del 1995 e l'introduzione del Ndc.

Non che in questi anni non fossero emersi problemi sociali seri, segnatamente quello della graduale riduzione del potere d'acquisto dei pensionati a ragione di un meccanismo di indicizzazione agganciato non all'andamento dei salari (che tiene conto degli aumenti di produttività dell'intero paese), ma solamente a quello dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati. Tali problemi si sarebbero potuti risolvere senza intaccare il Ndc, ma anzi rafforzandolo, come si delinea nel paragrafo conclusivo. Un approccio ideologico, sottostante il desiderio di ritorno al passato, ha prevalso su quello che sarebbe stato buon senso.

### ***8.6. La previdenza complementare***

Come nei principali paesi in cui è stato introdotto (o è in via di introduzione) un sistema Ndc, la previdenza pubblica viene affiancata da meccanismi previdenziali di stampo privatistico, quali i fondi pensione. Le statistiche più aggiornate sono quelle dell'ultima relazione annuale della Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (Covip) che fotografa la situazione a fine 2006 ma fornisce anche le prime indicazioni offerte dalla normativa del 2004 sul trasferimento del trattamento di fine rapporto (tfr) ai fondi. Tale trasferimento (volontario o semi-volontario) sembrava il toccasana per fare decollare i fondi, il cui impianto di base risale alla "riforma Amato" della previdenza del 1993.

Il quadro non è incoraggiante. Alla fine del 2006 gli aderenti a fondi pensione

o a piani previdenziali individuali erano 3,3 milioni, pari al 15 per cento circa degli occupati, e le risorse (uno stock) 54,1 miliardi di euro, pari al 4 per cento del Pil (un flusso), ma meno dello 0,3 per cento dello stock di ricchezza degli italiani. Lo conferma un rapporto Ocse (più recente di quello Covip): l'Italia è l'ultima in classifica in termini di attività dei fondi: non toccano – come si è detto – il 4 per cento del Pil rispetto ad oltre il 120 in Svizzera, Olanda, Islanda, e oltre l'80 per cento in Gran Bretagna e Australia. Queste cifre includono un milione circa di aderenti a polizze previdenziali-assicurative individuali con un investimento totale attorno a 5 miliardi di euro.

La relazione Covip è ottimista per quanto riguarda il futuro. Tuttavia, un'analisi dei rendimenti non è incoraggiante: quelli dei fondi negoziali (ossia previsti nella contrattazione collettiva) hanno toccato una punta del 7,5 per cento netto nel 2005, ma sono scesi dal 5 per cento nel 2003 al 3,8 per cento nel 2006. Non vanno meglio i fondi aperti: dal 5,7 per cento nel 2003 al 2,4 per cento nel 2005.

Per il futuro a medio termine le prospettive non sono esaltanti. Sono soprattutto i lavoratori giovani a guardare a questi indicatori e a non correre verso i fondi. Il britannico *Financial Analysts Journal* parla addirittura di insolvenze di alcuni fondi del Regno Unito. Di converso, il consuntivo 2006 del fondo pensione dei dipendenti della Banca mondiale espone un tasso di rendimento del 14,1 per cento per l'anno di riferimento e una media del 8,5 per cento per il periodo 1997-2006. Quindi, dire fondo pensione non equivale sempre a rendimenti risicati. Possono essere elevati se la consistenza è elevata e la professionalità dei gestori molto alta.

Il vero nodo italiano è che i 54,1 miliardi di euro sono frantumati su 574 fondi e un milione di polizze individuali. I fondi di nuova istituzione (in base alle normative degli ultimi anni) sono 146, mentre gli altri erano preesistenti. I fondi negoziali sono 42, interessano ormai tutti i settori dell'economia, ma non raggiungono 1,3 milioni di iscritti, nonostante gli sforzi per incoraggiarli. Pensare che la destinazione del tfr/tfs risolva il problema equivale a credere che l'aspirina possa curare malattie oncologiche. Occorre affrontare la polverizzazione del settore che ha dato vita ad una miriade di fondi lillipuziani che rischiano di essere fortemente penalizzati alla prima tensione sui mercati finanziari e spazzati via al primo temporale azionario o monetario. In Cile, quando un quarto di secolo fa la previdenza venne articolata prevalentemente su fondi pensione, il loro numero si assestò sui sei proprio per assicurare che fossero sufficientemente robusti. Quando venne varata la "riforma Amato" non mancarono suggerimenti in tal senso, ma vinse la teoria dei cento fio-

ri – di consentire ad una pluralità di soggetti interessati di dare vita a fondi pensioni o gestiti direttamente o da affidare in gestione a specialisti. I risultati non sono esaltanti e le prospettive molto meno ottimistiche di quanto si può intendere da alcune pagine della relazione Covip. La Covip avrebbe dovuto tutelare la portabilità dei vari conti previdenziali individuali da un fondo all'altro e quindi favorire un inevitabile processo di concentrazione sui fondi dalla consistenza adeguata; ha invece mancato rispetto a questo obiettivo e ha accettato una balcanizzazione particolaristica.

Per quanto sia ormai forse difficile, si dovrebbe rimettere mano all'impianto normativo di base al fine di incentivare i fondi a consolidarsi o quanto meno ad aggregarsi attorno ad alcuni grandi poli, ciascuno dei quali sufficientemente robusto da consentire diversificazione e contenimento dei rischi. Anche se si tratta di un sentiero arduo ed in salita è utile riflettere al fatto che un percorso analogo è stato seguito negli ultimi tre anni dal settore bancario italiano, frammentato in circa 500 istituti e ora raggruppato in pochi poli.

### ***8.7. Indicazioni di politica legislativa***

Occorre tornare al Ndc ed accelerarne la completa entrata in vigore, prendendo al tempo stesso misure a favore dei più deboli tali da essere compatibili con la sostenibilità complessiva del sistema. Ciò comporta queste misure simultanee e parallele per la previdenza pubblica: a) aumento dell'età della pensione (con eccezioni per i lavori davvero usuranti); b) estensione a tutti delle tecniche di computo pro-quota previste dal Ndc; c) applicazione dei coefficienti di trasformazione (proposti dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale nel 2005 per tenere conto dell'allungamento delle aspettative di vita); d) incremento delle pensioni minime e aggancio della loro evoluzione all'andamento dei salari (come prima del 1993); e) un'indicizzazione più forte per gli ultra 75enni (a ragione delle più alte spese per la cura della persona in cui si incorre in tarda età). I risparmi sulle voci a), b) e c) di cui beneficiano, di norma, coloro con redditi alti o medio alti, sarebbero serviti a finanziare le voci d) ed e), dirette invece a chi è in condizioni di vero disagio. Per la previdenza complementare è urgente favorire l'accorpamento di fondi pensione ed abolire la Covip (la cui attività in questi dieci anni è stata dannosa). La riorganizzazione degli istituti previdenziali deve essere vista in questa ottica e portata avanti solamente se comporta risparmi certi e dopo l'integrazione dei rispettivi sistemi informatici.



## ***Istruzione e cultura***

- *Abolire il valore legale del titolo di studio;*
- *Autonomia finanziaria e responsabilità del reclutamento del personale per scuole e università;*
- *Finanziare le scuole per quota capitaria;*
- *Far aumentare la quota di finanziamento privato delle università con un sistema di prestiti agevolati;*
- *Limitare il sostegno pubblico alle imprese culturali e ridurre le inefficienze.*

### ***9.1. Istruzione e formazione***

Negli ultimi trenta anni la maggior parte dei paesi industrializzati ha avviato un continuo processo di adeguamento dei propri sistemi educativi per rispondere sia alla crescente domanda di istruzione e formazione proveniente dalla società, sia ai profondi cambiamenti sociali che hanno interessato, in particolare, la condizione giovanile. Un mondo giovanile che nello spazio europeo è stato condizionato e frenato nelle sue prospettive di crescita culturale e sociale dai modelli di *welfare* che hanno caratterizzato la maggior parte dei paesi europei, inclusa l'Italia.

Infatti, il processo di globalizzazione e l'evoluzione demografica e sociale stanno mettendo in crisi le politiche comunitarie e nazionali a favore dei giovani. Il dibattito acceso negli ultimi anni nel nostro paese sugli squilibri generazionali interessa in modo complessivo tutta l'Unione. Mentre la maggior parte degli Stati membri, però, ha dato consistenza alla strategia europea tesa a sostenere l'avvio di politiche di sostegno ai giovani per favorire l'inserimento attivo nella società, investendo nei sistemi formativi e di protezione sociale

(le politiche per l'*occupabilità*), l'Italia appare andare in controtendenza.

Tutti i tentativi di innovare, anche parzialmente, i processi di insegnamento e di apprendimento attraverso l'introduzione di nuove metodologie sono stati portati avanti, da un lato, senza intaccare minimamente i modelli organizzativi, la concezione del tempo e dello spazio, le forme di aggregazione, la tipologia di servizi da erogare, e, dall'altro, senza introdurre processi di valutazione e *accountability* che possano mettere in grado le famiglie e i giovani di poter scegliere secondo le loro aspettative, vocazioni e attitudini.

La riforma dei sistemi educativi è stata messa al primo punto dell'agenda della maggior parte dei paesi industrializzati, innovando profondamente i modelli organizzativi con particolare attenzione alle funzioni di programmazione, controllo e valutazione.

Il tema dell'efficacia e dell'efficienza dei sistemi di istruzione e formazione si coniuga con quello della crescita nello spazio economico e sociale europeo. Il Consiglio europeo ha, infatti, sottolineato il ruolo fondamentale rivestito nella crescita economica e sociale dalla ricerca scientifica e dal capitale umano e l'importanza della conoscenza per l'economia e per la vita sociale anche per sostenere un processo di competizione con i paesi emergenti (in particolare quelli asiatici) e non solo con gli Usa. In questo senso ha individuato alcune priorità per creare nuove opportunità di istruzione e formazione e, in particolare, l'investimento nell'istruzione professionale terziaria e nelle qualifiche professionali. La forza dell'Europa, del suo sistema produttivo, sta nelle qualifiche intermedie che devono essere costruite in percorsi misti tra apprendimenti formali e fuori d'aula, informali e on the job. Negli anni '70 e '80 la maggior parte dei paesi europei – Francia, Germania, Regno Unito – hanno strutturato i propri sistemi educativi sia diversificando l'offerta di istruzione secondaria con un sistema di qualifiche e diplomi professionali, sia con l'introduzione di un sistema di formazione tecnica e professionale terziaria parallela ai percorsi universitari. L'Italia è, invece, l'unico paese che, prima dell'approvazione della legge 53 del 2003 (Moratti) ha continuato a sviluppare la filiera liceo-accademia. Una legge, la 53, che è stata ritenuta coerente con le politiche comunitarie dal Consiglio europeo e che si coniuga con le analisi qui condotte. La riforma Moratti non è stata sostanzialmente intaccata dal governo Prodi (ne è stata solo ritardata l'applicazione) e dal prossimo mese di novembre entrerà in vigore anche nel segmento secondario superiore, ciò che comporterà un intenso processo di concertazione istituzionale tra Stato e regioni.

Un secondo obiettivo strategico nello sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione europei è quello di garantire l'eccellenza e l'inclusione. In Italia, per

esempio, l'obiettivo dell'eccellenza appare perseguito e in parte consolidato solo nel modello accademico e liceale, mentre in Europa l'eccellenza è più ampia e investe la formazione professionale anche di livello terziario con le università professionali. L'inclusione, d'altro canto, può essere più facilmente garantita dalla diversificazione dei percorsi anche poco tradizionali, compreso l'apprendistato, e dall'integrazione con il territorio e il sistema delle imprese. Insomma, obiettivi che possono essere perseguiti solo se i sistemi formativi si caratterizzano per la differenziazione, la flessibilità e la qualità dei percorsi.

Il terzo fattore di integrazione europea è relativo alla modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione. In questo senso gli Stati membri hanno preso accordi e sottoscritto impegni per l'attivazione di politiche di convergenza su sistemi nazionali delle qualifiche basate su competenze. Ciò comporta lo sviluppo di un sistema di istruzione e formazione professionale che non può prescindere dal concorso di varie fonti formative e di diversi luoghi di apprendimento, compresi gli ambienti di lavoro: tutti fattori che sono alla base delle leggi Moratti e Biagi.

## ***9.2. La situazione italiana***

La situazione italiana soffre anche per le resistenze, ideologiche e corporative, verso le politiche tendenti ad attenuare gli scompensi dovuti allo squilibrio generazionale che ha messo in crisi i tradizionali modelli di welfare del continente europeo. Nel nostro paese la situazione è di forte preoccupazione. Nel periodo tra il 2000 e il 2020, secondo le elaborazioni Eurostat, la percentuale delle persone tra i 65 e i 90 anni passerà dal 16 al 21 per cento della popolazione complessiva dell'Unione, mentre la percentuale dei giovani tra i 15 e i 24 anni diminuirà dal 12,4 all'11 per cento. L'Istat ha stimato che nel 2025 la fascia di età tra i 20 e i 39 anni passerà dagli attuali 17 a 12 milioni di persone. Una drastica riduzione della parte di società più creativa, dinamica e ricca di idee e spirito di iniziativa. Questo squilibrio quantitativo tra giovani e anziani è accentuato anche da fattori qualitativi del mutamento della condizione giovanile che appaiono spesso contraddittori. Infatti, mentre si "allunga" il periodo della gioventù – fine degli studi e accesso al lavoro, creazione di una famiglia e permanenza con i genitori – dall'altro lato si assiste ad un "accavallamento delle sequenze di vita": essere contemporaneamente studente, lavoratore, esercitare attività di volontariato. In una realtà che vede un continuo invecchiamento della società, il problema della transizione alla vita attiva dei giovani assume un significato sempre più centrale e strategico per lo sviluppo

economico. In Italia, la transizione dalla scuola al lavoro è un importante nodo di crisi del nostro sistema di *welfare*. A fronte di questi scenari l'Italia appare caratterizzarsi per un conservatorismo culturale e politico, come se volessimo evitare il "confronto con la realtà". Una realtà che vede i nostri giovani indietro rispetto ai loro coetanei europei e un sistema scolastico fermo all'eredità della scuola del Ventennio fascista.

Infatti, contrariamente a quanto è avvenuto nella maggior parte dei paesi europei ed Ocse, dove si sono avviate riforme tendenti a liberalizzare il sistema alla partecipazione degli enti locali, delle imprese e dei privati in un rinnovato rapporto tra la domanda e l'offerta di istruzione, in Italia si è consolidata l'idea che il sistema di istruzione pubblico debba coincidere con il sistema statale, ingenerando fenomeni di distorsione della funzione dello Stato sia come gestore del sistema sia come "monopolista" della politica di offerta d'istruzione. Lo dimostrano le resistenze all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione che prospetta un sistema federalista e sussidiario. La stessa introduzione dell'autonomia delle istituzioni educative, sia nel settore secondario che universitario, non appare aver scalfito l'autoreferenzialità dei sistemi. Anzi, nel settore universitario pare aver accentuato i tratti corporativi: sono proliferati i corsi e le cattedre, mentre resta ancora da sviluppare un efficace sistema di valutazione e certificazione delle sedi universitarie. L'aumento incontrollato di corsi, cattedre e sedi è stato la risposta ad un sistema nel quale il finanziamento non è vincolato alla capacità delle singole università di fare ricerca, e l'autonomia di gestione (nel reperimento di fonti di finanziamento come pure nel reclutamento dei docenti) è minima.

Non è sorprendente che a queste difficoltà nella differenziazione consapevole dell'offerta si sia accompagnata una assenza di strumenti di valutazione che, come evidenzia l'indagine Almalaurea sulla condizione occupazionale dei laureati, ha generato una forte discrasia tra la domanda qualificata del sistema produttivo e l'offerta di forza lavoro in uscita dalle università. Nonostante l'Italia sia il paese che ha meno laureati, essi hanno difficoltà a trovare lavoro: la domanda delle imprese è di un quarto rispetto ai laureati.

Il sistema scolastico italiano, d'altro canto, continua a svilupparsi come un sistema centrato sulla esclusività delle politiche dell'offerta pubblica statale, sulla organizzazione disciplinare (la moltiplicazione delle cattedre di insegnamento e la crescita incontrollata degli organici sono un fattore comune con l'università) e sulla continuità verso l'università: la scuola secondaria di primo grado come pre-liceo, il liceo come pre – università, l'università centrata anche essa su un sapere "disinteressato". Una scuola e una università che han-

no prodotto uno “studente generico” privo di qualificazione professionale. La riforma Moratti, lo ricordiamo, ha introdotto i primi elementi di flessibilità dell’offerta e unitamente alla legge Biagi ha modificato la struttura dei contratti di apprendistato che adesso consentono di conseguire qualifiche e diplomi.

Il sistema italiano spinge i giovani a procrastinare continuamente le scelte di inserimento nel mondo del lavoro creando una generazione di “giovani vecchi”. Una generazione che entra nel mercato del lavoro avendo perso quella carica innovativa che si esprime proprio in quella fascia di età. I nostri giovani si affacciano al mercato del lavoro a 27-30 anni, si sposano tra i 30 e 34 anni, diventano ricercatori a 40-45 anni. È evidente che in tale situazione arrivano esausti, privi di quella carica innovativa che caratterizza i giovani ventenni, perché in una transizione infinita alla vita attiva vedono un futuro fatto solo di lavoro poco qualificato, poche prospettive di sviluppo di carriera e scarse speranze di avere una pensione. Giovani che si trovano svantaggiati rispetto ai colleghi europei che diventano tecnici superiori a 21 anni.

### *9.2.1. L’università*

La riforma universitaria, il cosiddetto 3+2, sta dimostrando tutta la sua inadeguatezza nella capacità di dare risposte al sistema produttivo che, a sua volta, pare prescindere dal sistema formativo. Uno degli obiettivi principali della riforma era quello di aumentare il numero dei giovani iscritti e consentire ad almeno il 50 per cento di uscire dopo il primo triennio. Obiettivo fallito sia per la scarsa domanda delle imprese che preferiscono le lauree “lunghe” sia perché si tratta di percorsi “incompiuti” rispetto alle specializzazioni professionali, come avviene in tutta Europa. Solo nel settore medico la laurea triennale consente tassi elevati di occupazione. L’indagine Almalaurea, giunta al IX Rapporto, evidenzia un deciso peggioramento delle prospettive occupazionali dei laureati triennali rispetto ai corrispondenti laureati quadriennali: il tasso di occupazione ad un anno dalla laurea è inferiore del 7 per cento. Diminuzione del tasso di occupazione che, comunque, interessa anche le lauree “lunghe”. Dai dati emerge, infatti, che la quota dei giovani occupati entro un anno dal conseguimento della laurea è sceso dal 56,8 per cento al 52,4 per cento in sei anni. E se si considera l’occupazione stabile la riduzione è di otto punti percentuali: la quota dei laureati con contratti a tempo indeterminato è scesa, infatti, dal 40 per cento del 2004 al 32 per cento del 2005.

In buona sostanza, malgrado la ripresa economica, trovare lavoro anche per i giovani laureati è sempre più difficile e, nonostante l’aumento della scolariz-

zazione, è diminuita la mobilità sociale e resta preoccupante il livello di esclusione dai processi formativi. L'Italia sembra caratterizzarsi per un'alta dissipazione del capitale umano. E la cosa più grave è che tale dissipazione appare il frutto di un egoismo dei padri per un interesse temporaneo a scapito di un interesse permanente frutto di visione strategica e di orientamento verso il cambiamento e per lo sviluppo di sistemi solidali intergenerazionali.

### **9.3. Integrazione delle politiche e nuovi strumenti per la governance.**

L'insieme delle politiche e delle strategie comunitarie nel campo dell'istruzione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo dei sistemi produttivi locali appare incentrato su alcuni elementi che prefigurano un quadro fortemente innovativo rispetto alla situazione esistente dei sistemi di istruzione e formazione nazionali. La politica comunitaria ha inciso e continuerà ad incidere profondamente su tali sistemi, in molti casi "costringendoli" ad affrontare non solo imponenti processi di cambiamento strutturale, ma a modificare radicalmente alcuni principi di una radicata tradizione culturale, pedagogica ed organizzativa.

In questo contesto hanno assunto particolare rilievo i temi della:

- formazione lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*) e attraverso l'esperienza della vita (*lifewide learning*) vs formazione solo all'interno dei sistemi istituzionali;
- priorità epistemologica di esperienza-operatività-laboratorialità vs teorizzazione-astrazione separazione dei saperi dalla pratica;
- parallela priorità epistemologica di competenza vs conoscenza.

Tutti elementi che sostengono l'esigenza di trovare nuovi equilibri all'interno dei sistemi tradizionali e di tradurre gli stimoli, interni ed esterni, al cambiamento in nuove impostazioni sia teoriche (pedagogico-didattiche) che operative (normative e organizzative). La riforma Moratti ha dato risposte coerenti alle prime, mentre resta ancora irrisolto il secondo nodo, quello dell'organizzazione della *governance*: autonomia delle scuole, libertà di scelta, federalismo, rapporto pubblico privato.

Un nodo che va risolto con decisione perché è ormai irreversibile la crisi dei sistemi centralizzati nel governo delle politiche pubbliche anche per il crescente e "naturale" affermarsi, nello spazio globale, di un policentrismo sociale e comunitario che induce all'indebolimento della stessa concezione dello Sta-

to nazionale. Già nel campo della formazione professionale e nei processi di transizione al lavoro le politiche comunitarie hanno indotto lo Stato e le Regioni a sviluppare interventi di pianificazione e programmazione pluriennale dove l'ambito territoriale assume un ruolo preminente. Anche i paesi europei – come l'Italia – che si fondavano su modelli centralizzati sono stati costretti a modificare la loro organizzazione puntando verso una progressiva decentrazione di importanti funzioni nel campo dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

Il disegno che emerge è quello di un sistema “a-centrato” che vede nelle autonomie territoriali e nell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative il livello ottimale del governo pubblico. Un modello policentrico ove a diversi soggetti istituzionali vengono attribuite funzioni di governo secondo il principio di sussidiarietà. Principio che si sviluppa a livello europeo, nazionale, locale.

Si tratta, in estrema sintesi di dare corso all'attuazione del Titolo V della Costituzione.

Il passaggio a contesti organizzativi di questo tipo sposta l'asse del sistema delle decisioni e delle responsabilità da un modello “verticale”, fondato sulle procedure di gestione, verso un modello “orizzontale” di organizzazione dei servizi formativi in cui il pluralismo degli attori ne connota la dimensione sussidiaria.

Si tratta di interpretare e sviluppare, negli ambiti territoriali, un nuovo modello sociale e organizzativo che sappia rispondere alle sfide della globalizzazione e alle opportunità offerte dalla società dell'informazione nello sviluppo di *network e reti territoriali*. Una dimensione in cui i paradigmi dello sviluppo economico e sociale convergono sulla necessità di un aumento del capitale umano, come fattore di crescita competitiva e solidale della società. Ciò comporta che l'investimento nei sistemi di istruzione, di formazione, del lavoro, dei servizi sociali e di sostegno alle persone e alle famiglie sarà efficace se si supera la frammentazione delle risposte del modello centralizzato di *welfare* con politiche integrate e attraverso reti comunitarie. Un contesto dove le amministrazioni regionali e locali assumono un ruolo strategico nel governo delle politiche pubbliche nel campo dell'istruzione, della formazione, del lavoro e del sostegno al sistema produttivo.

Istruzione, formazione e lavoro si sviluppano attraverso una rete di soggetti capaci di interpretare la domanda dei giovani e del sistema sociale e produttivo e realizzare servizi diversificati di istruzione, formazione e di transizione al lavoro.

La prospettiva è, quindi, quella di realizzare un modello di *governance non gerarchica* che si sviluppa come uno spazio nel quale si muovono una pluralità di attori, a prescindere dalla natura pubblica o privata della proprietà. Una dislocazione che implica la ridefinizione delle istanze di regolazione in termini di agenzie di supporto e di valutazione.

In definitiva, il modello reticolare è quello ritenuto più adatto ad interpretare l'evoluzione dell'organizzazione delle società capitalistiche perché sposta il baricentro della regolazione sul locale e consente di privilegiare l'integrazione delle politiche e la cooperazione istituzionale.

Esso si caratterizza per:

- l'attribuzione di elevati gradi di autonomia agli attori istituzionali, compresa l'autonomia patrimoniale;
- il coinvolgimento delle diverse componenti dell'organizzazione nel processo decisionale che si basa sul capitale umano come risorsa strategica individuale e collettiva;
- la struttura organizzativa reticolare che consente lo sviluppo di partnership interistituzionali, la valorizzazione e la partecipazione del personale;
- la semplificazione delle dimensioni organizzative che consente di migliorare il processo decisionale, le capacità di adattamento ai cambiamenti, le distorsioni tra la domanda e l'offerta, i ritardi della comunicazione;
- la capacità di cogliere i mutamenti territoriali in termini anticipativi e proattivi passando dalla logica del controllo burocratico e della pianificazione rigida a quella del governo dei processi e del coinvolgimento del sistema sociale e produttivo.

#### **9.4. La rete dei servizi territoriali**

La rete comporta il superamento di modalità legate agli adempimenti e alla mera osservanza delle regole, a favore di strategie di *empowerment* connesse con la capacità di definire e risolvere problemi, di saper cooperare, di saper gestire i processi, di apprendere e innovare all'interno di situazioni in costante mutamento che contengono elementi di incertezza e di imprevedibilità. I sistemi complessi, come quello dell'istruzione, non sono gestibili con i vecchi modelli della pianificazione, ma è necessario pensare in termini di strategia che apprende continuamente dall'esperienza dalla quale si può attingere per individuare sempre nuovi soggetti e sempre nuove tipologie di servizio.



Elementi che inducono una nuova domanda di formazione e di consulenza che proviene dalla scuola, ed è una domanda che si configura come plurima, perché plurime sono le identità delle scuole e dei soggetti che le compongono.

Un approccio di questo tipo reclama, quindi, competenze nuove anche per le amministrazioni alle quali è assegnato il governo del territorio, nella fattispecie le amministrazioni regionali. Amministrazioni che dovranno assumere un ruolo strategico nel favorire e sostenere la costruzione e lo sviluppo di alleanze tra servizi formali e informali, superando anche vecchie gerarchie tra competenze e che si sostanzia nel concetto di “nodi territoriali orientati” che possono svolgere un servizio di progettazione, consulenza, sostegno.

Un primo punto è quello di separare nettamente gli attori del sistema dalla “proprietà”: gestione, finanziamento, pianificazione, programmazione e controllo tra Stato, regioni, enti locali, famiglie, istituzioni scolastiche e formative, università, centri di ricerca, scuole paritarie, agenzie formative, fondazioni, associazioni no profit, privati...

In Italia lo Stato assomma quasi tutte queste funzioni. È gestore degli istituti scolastici, è proprietario della totalità degli edifici e delle attrezzature, è il finanziatore quasi unico degli istituti, è il pianificatore dell'intero sistema scolastico, è il programmatore degli indirizzi e dei programmi di studio dei singoli istituti, è il controllore di tutto il sistema scolastico. Superare il modello burocratico comporta che queste funzioni siano affidate a soggetti diversi.

Un primo passo è, quindi, la separazione tra chi eroga il servizio e chi controlla e ciò consente di favorire l'indipendenza degli attori, la libertà di scelta delle famiglie, il miglioramento dei modelli di regolazione nazionali e locali, lo sviluppo di forme di rendicontazione e di valutazione, il ridisegno e l'ampliamento del *management* e la nascita di nuove forme di organizzazione, che hanno natura pubblica, pur non essendo assimilabili alle organizzazioni burocratiche statali, centrali e periferiche.

Le organizzazioni no-profit, come le fondazioni, possono essere una valida alternativa gestionale alle strutture della pubblica amministrazione consentendo il superamento dell'organizzazione burocratica. Un esempio sono le fondazioni educative americane, simili statutariamente alle nostre municipalizzate, che pur prevedendo in forma residuale il profitto consentono di reinvestirlo parzialmente e in parte erogarlo al personale come incentivi.

Un modello di *governance* dove il baricentro della regolazione si sposta sugli attori locali e sui contesti territoriali. Paesi come il Regno Unito e la Svezia hanno avviato ormai da circa un ventennio politiche di devoluzione di poteri

alle autorità locali e alle scuole introducendo meccanismi di concorrenza tra sedi e competizione tra pubblico e privato e all'interno dello stesso settore pubblico.

L'ingresso nel sistema scolastico italiano di meccanismi di competizione tra scuole è stato sempre avversato e la normativa sull'autonomia si è concentrata sempre sulla regolazione dell'offerta piuttosto che della domanda. Solo i fenomeni di eccedenza dell'offerta hanno in parte liberalizzato la domanda con la eliminazione, all'inizio degli anni '90, delle zone di appartenenza lasciando ai consigli di istituto la discrezionalità di fissare i criteri per accettare iscritti da "fuori zona". Un processo che ha provocato poca concorrenza tra le scuole statali e ciò anche per i vincoli posti dall'edilizia scolastica.

Tuttavia, nelle aree urbane, proprio per effetto del calo demografico e del rischio di accorpamento degli istituti, si sta sviluppando negli operatori scolastici una sensibilità verso un modello di tipo concorrenziale tra le istituzioni scolastiche. La concorrenza, insomma, parrebbe trovare linfa nelle misure di tipo programmatico e di pianificazione improntate da una logica opposta a quella mercatista.

In definitiva vanno individuate, da un lato, le funzioni di coordinamento, indirizzo, monitoraggio, promozione, assistenza e supporto ai diversi attori istituzionali, e, dall'altro, le potestà regolamentari in merito ai percorsi di istruzione e formazione, all'attribuzione delle risorse e alla valutazione di sistema.

Si può ipotizzare lo sviluppo della *governance* sul modello "post-fordista" reticolare caratterizzato da:

- elevata autonomia decisionale degli utenti e libertà di scegliere le scuole dove iscriversi;
- autonomia delle istituzioni formative nella gestione delle risorse umane e finanziarie loro assegnate e nella definizione del proprio progetto educativo;
- finanziamento delle istituzioni formative sulla base degli alunni effettivamente frequentanti secondo il sistema dei *voucher* – *quota capitaria* o sistemi analoghi (gli alunni portano una dote finanziaria presso la scuola o agenzia formativa dove si iscrivono); in alternativa si potrebbe considerare l'ipotesi del finanziamento diretto agli interessati, le famiglie, tramite la *detrazione di imposta*;
- flessibilità nella gestione delle risorse umane e possibilità di introdurre funzioni manageriali e sviluppi di professionalità;

- introduzione di meccanismi di concorrenza tra sedi anche con lo sviluppo di un sistema di indicatori di qualità di ciascun istituto garantiti da un “valutatore indipendente”;
- apertura della scuola alla società attraverso l’informazione fornita alle famiglie e agli attori istituzionali e sociali che connotano la politica educativa come politica sociale di interesse pubblico;
- il coinvolgimento della comunità locale nell’attivazione di azioni volte a ridurre lo svantaggio e i fenomeni di esclusione formativa e sociale;
- trasformazione dell’amministrazione scolastica da gestore diretto del sistema a finanziatore, controllore e fornitore di servizi.

In estrema sintesi, gli utenti scelgono e orientano la domanda; le istituzioni scolastiche e formative, le fondazioni no-profit, i privati propongono piani formativi coerenti con gli obiettivi generali fissati dalle istituzioni pubbliche (Stato, regione) ma definiti in relazione alla domanda delle famiglie e degli attori sociali del territorio (istituzioni e imprese); lo Stato/la Regione indirizza, finanzia e controlla.

### **9.5. Il sistema di finanziamento.**

Le modalità di finanziamento del sistema di istruzione vanno inquadrare in modo diverso tra il ciclo primario e secondario, da un lato, e ciclo terziario, universitario e no, dall’altro.

#### **9.5.1. Per la scuola**

Il sistema e le modalità di finanziamento influenzano in maniera consistente la gestione del sistema scolastico e lo stesso raggiungimento degli obiettivi. Insomma, rispetto agli esiti, appare incidere maggiormente il *come* vengono impiegate le risorse piuttosto che la *quantità* di risorse impiegate. Dall’analisi dei dati Ocse sulla spesa comparati con quelli dei risultati dei quindicenni in lettura, scienze e matematica emerge con nettezza che i paesi che raggiungono le migliori performance (Finlandia) si caratterizzano per un orario di lezione degli alunni più basso e per una spesa per alunno di gran lunga inferiore alla media Ocse. L’Italia che si colloca al 36° posto per i risultati dei quindicenni presenta una spesa per alunno ai primi posti al mondo e gli studenti italiani frequentano mediamente 200 ore in più di lezioni all’anno rispetto ai loro coetanei finlandesi.

In primo luogo, come già si è evidenziato, bisogna estendere alle istituzioni scolastiche l'autonomia finanziaria e la responsabilità del reclutamento del personale. Se le scuole non possono intervenire sulla gestione delle risorse umane in termini di reclutamento, incentivazione, valutazione delle prestazioni e licenziamento, il controllo di gestione rimane un puro esercizio burocratico. Ciò anche in considerazione del fatto che la quasi totalità del bilancio (oltre il 90 per cento nel sistema scolastico statale) è relativo alle retribuzioni del personale.

In questa impostazione le istituzioni scolastiche e formative godono di piena autonomia gestionale, sono attente alla domanda proveniente dal sistema produttivo e sociale del territorio, sono spinte a ricercare accordi con gli altri attori presenti nel territorio facendo lievitare l'organizzazione reticolare con un processo intenzionale che mira alla piena responsabilizzazione e alla predisposizione di meccanismi di *accountability*.

In secondo luogo, data la natura di obbligatorietà della frequenza definita dal diritto-dovere di istruzione fino al 18° anno (introdotto dalla legge Moratti), il finanziamento pubblico resta preminente. Un finanziamento, tuttavia, erogato in base a *quote capitarie* determinate in base al costo medio per alunno, parametrato al contesto territoriale e all'indirizzo di studio scelto, che viene assegnato alle istituzioni scolastiche e formative autonome, statali e non statali, in base agli iscritti: ciascun alunno si porta dietro la sua *quota capitaria* di finanziamento. I soldi non verrebbero erogati alle famiglie, ma direttamente alla scuola di iscrizione. Una soluzione che appare più equa rispetto al sistema della *detrazione d'imposta* per almeno due motivi. Perché in questo caso, le fasce più deboli sarebbero costrette ad anticipare il finanziamento e ciò potrebbe indurre quelle famiglie che versano in reali condizioni di disagio socio economico a non investire in formazione per i figli. In secondo luogo si potrebbe ingenerare una forte segmentazione delle scuole rispetto alle condizioni economiche delle famiglie. Le iscrizioni ad una scuola non avvengono, cioè, per una valutazione della qualità degli esiti, ma la qualità degli esiti è determinata dalla scelta di iscrizione. Un rischio sempre presente, ma più controllabile con il sistema del *voucher* o della *quota capitaria*. Un meccanismo, quello della *quota capitaria*, che, se coniugato ad un sistema di borse e assegni di studio può effettivamente consentire l'esercizio del diritto costituzionale all'istruzione e alla valorizzazione dei "meritevoli".

Si tratta di una soluzione che consente alle famiglie di giocare un ruolo attivo e di indirizzo dell'offerta formativa e alle istituzioni scolastiche di poter disporre di un *budget* senza vincoli di destinazione che possono utilizzare in

piena autonomia. La scelta della *quota capitaria* consente di superare le distorsioni del modello burocratico che finanzia le attività a consuntivo sulla base del costo del personale, senza alcun riferimento agli esiti e ai contesti, e dove gli enti erogatori sono praticamente imposti dallo Stato.

Tuttavia, appare opportuno fare una considerazione relativa al “percorso” seguito dal finanziamento, nell'ipotesi che questo sia totalmente pubblico e, per ragioni di equità, in capo allo Stato. Se, cioè, il finanziamento è centralizzato e viene erogato direttamente dallo Stato o dalle sue strutture decentrate oppure è gestito dai livelli istituzionali territoriali e, in questo caso, la differenza sta in una finanza locale che è libera di allocare le risorse ed eventualmente integrarle ed una finanza locale che si limita a trasferirle secondo una pianificazione prefissata.

Il finanziamento per *quota capitaria*, in definitiva, appare l'unico sistema che, assieme ad una effettiva autonomia scolastica, consentirebbe una reale parità di condizioni, garantendo alle famiglie di esercitare compiutamente il dovere costituzionale di istruire i propri figli in coerenza con il principio della libertà di scelta educativa definito dall'autonomia scolastica.

### 9.5.2. Per l'università

Per quanto attiene alle università e ai corsi post secondari, non trattandosi di percorsi che rientrano nell'ambito del diritto-dovere e quindi dell'obbligo per gli utenti, bisogna, in primo luogo, superare la sperequazione sociale di un sistema di finanziamento diretto alle sedi universitarie riducendo drasticamente l'investimento pubblico e favorendo quello privato. In Italia la tassazione dei ceti più svantaggiati finanzia l'università per i figli delle classi agiate: si laureano i figli dei laureati.

In generale, i sistemi di finanziamento delle università prevedono un mix tra intervento pubblico, che varia in modo consistente tra i diversi paesi, e intervento privato. In Usa, Canada, Nuova Zelanda, Australia, Giappone l'intervento privato prevale su quello pubblico e si tratta, in generale di paesi che hanno sistemi universitari avanzati. L'Italia, invece, è uno dei paesi nei quali prevale l'intervento pubblico. Le tipologie di finanziamento sono essenzialmente tre e in alcuni casi si intrecciano:

- erogazione di fondi direttamente agli atenei secondo criteri diversi: in base al numero di iscritti, alla produttività delle sedi, eccetera.
- borse di studio per gli studenti.

- prestiti agevolati garantiti dallo Stato.

La proposta più coerente è quella di aumentare la quota di finanziamento privato con un sistema di prestiti agevolati per arrivare almeno ad un livello di parità tra investimento pubblico e privato. Un sistema di prestiti che potrebbe essere erogato dal settore finanziario privato verso cui lo Stato si fa garante. Il prestito dovrebbe coprire non solo il costo degli studi, ma almeno altri costi (alcuni paesi finanziano la mancata retribuzione da lavoro) per consentire agli studenti meno abbienti di potersi mantenere agli studi anche in sedi lontane dalla propria residenza. Infatti, i giovani provenienti da situazioni economiche familiari disagiate hanno difficoltà a sostenere i costi universitari più per il mancato guadagno da lavoro, dal costo degli affitti e dei libri, che dal costo delle rette universitarie. Un sistema che consentirebbe alle università di aumentare le rette in modo coerente con la qualità della propria offerta formativa a vantaggio dell'economicità, dell'efficienza e della qualità dell'istruzione terziaria. L'aumento delle rette con un sistema di prestiti agevolati chiude l'esperienza della finta equità data dalla (quasi) gratuità delle università e consente agli studenti che pagano di tasca propria di pretendere corsi qualitativamente elevati e rispondenti alle proprie esigenze e scelte.

Parallelamente, sarebbe importante rimodulare l'erogazione dei fondi diretta agli atenei, "premiando" quelle sedi che svolgono una superiore attività di ricerca.

L'aumento delle quote di finanziamento privato ha l'ovvia conseguenza di esaltare l'autonomia gestionale dei singoli istituti, che deve potersi estrinsecare anche nel reclutamento, e nella possibilità di decidere autonomamente le modalità di remunerazione del personale reclutato.

In un sistema siffatto, di autentica concorrenza fra i diversi atenei, per consolidare tale differenziazione dell'offerta sarebbe appropriato abolire il valore legale del titolo di studio.

### **9.6. La valutazione**

Al fine di poter esercitare una consapevole libertà di scelta educativa del tipo di istituto e di indirizzo di studio, le famiglie devono essere messe nelle condizioni di valutare le offerte educative dei singoli istituti scolastici e delle università. La valutazione dovrebbe consentire di rendere trasparente l'informazione ai cittadini e andrebbe affidata ad un organismo indipendente ed esterno al sistema (fondazioni pubbliche o private, agenzie). Essa dovrebbe concentrarsi ai vari livelli – di sistema, di singola istituzione scolastica e formativa,

di sede universitaria, di indirizzo di studio – sulla valutazione delle politiche dell’offerta, dell’efficienza e dell’efficacia, della qualità dei servizi anche ai fini dell’accreditamento, in maniera da poter fornire una classificazione trasparente delle sedi e dei corsi che possa orientare le famiglie, i giovani, gli operatori istituzionali e sociali.

Mentre per le università si deve puntare sempre di più verso un modello privatistico, per il sistema di istruzione si tratta di incentivare la competizione non solo tra pubblico e privato, ma anche all’interno dello stesso sistema statale e/o regionale.

Per la scuola un punto di riflessione problematico è relativo ai riflessi che la valutazione può avere rispetto alla sopravvivenza delle istituzioni formative stesse. Se, cioè, si propende per un modello che devolve al mercato, alla libera scelta delle famiglie e alla pianificazione locale della domanda, la possibilità di esistenza delle istituzioni e la loro incentivazione, oppure si propende per un sistema che centralizza a livello statale/regionale le scelte di controllo degli *output* con un processo di standardizzazione centralizzato delle prestazioni e dei risultati. L’esperienza internazionale fa propendere per la prima ipotesi ai fini di una maggiore equità del sistema. Cioè fissare le regole, definire gli obiettivi generali e specifici, fornire elementi di informazione capillare che lasciano all’utenza e, comunque, agli attori locali la responsabilità di autovalutazione e di pianificazione e controllo degli obiettivi formativi. L’applicazione di parametri centralizzati di pianificazione e controllo potrebbe penalizzare, infatti, aree geografiche (periferie urbane, zone rurali e montane). Il problema delle pari opportunità non si risolve con la centralizzazione della valutazione ma prevedendo, per esempio, diverse possibilità e tipologie di finanziamento legate alle singole aree territoriali. Il problema della segregazione si pone, infatti, in relazione alle pari opportunità delle famiglie nella capacità di scelta, da un lato, e in relazione alla diversità delle aree territoriali, dall’altro.

Appare opportuno, su questi temi, fare alcune considerazioni sulle scelte operate in uno dei paesi in cui da decenni si realizza il modello del cosiddetto *quasi-mercato*, tanto da diventarne il riferimento di studio: il Regno Unito.

Con la riforma laburista, che pure si è mossa in continuità con la precedente riforma del governo conservatore, il sistema inglese ha accentuato l’intervento dello Stato con una marcata standardizzazione, dei processi e dei risultati, accentrata nell’organismo nazionale di valutazione: Office for Standard in Education (Ofsted). Un modello che in parte è stato prefigurato in Italia con la costituzione dell’Istituto nazionale di valutazione del sistema di istruzione (Invalsi).

L'Ofsted ha la missione di promuovere gli standard e la qualità dell'istruzione attraverso lo sviluppo di un processo di ispezioni. Ispezioni che comportano la classificazione delle scuole secondo una scala di merito che consente alle famiglie di avere informazioni sulla qualità dell'offerta educativa dei singoli istituti. Le scuole che non raggiungono la soglia minima, le *failing schools*, sono sottoposte ad un piano di recupero e, in caso di esito negativo, l'istituto può essere soppresso. Un processo di neocentralismo statale che si fonda sul duopolio Stato-scuola. Diversamente dal modello svedese che assegna ai Comuni le competenze di finanziamento e di reclutamento del personale, la riforma inglese se, da un lato, ha confermato e consolidato il modello del *quasi-mercato* per le istituzioni scolastiche, dall'altro ha praticamente esautorato le competenze delle autorità locali, *Local Education Authority* (Lea). Un modello che appare poco coerente con lo sviluppo federalista definito dal Titolo V della Costituzione italiana.

Tuttavia, va evidenziato come un processo spinto di standardizzazione possa comportare effetti negativi e di segregazione sociale ben più ampi di quelli che intende combattere. Se, infatti, non sono espliciti i riferimenti alle condizioni di partenza non si riuscirà a cogliere i progressi e gli *apprendimenti realizzati*. Il rischio, cioè, è di premiare le scuole che partono da condizioni sociali (riferiti ai contesti culturali familiari) e ambientali più favorevoli e sanzionare le scuole che partono da condizioni più sfavorevoli, determinando una iniqua gestione della valutazione, dei premi e delle sanzioni, connessa all'osservanza degli standard prefissati. Ciò pone una riflessione, sottovalutata nel nostro paese per la rincorsa acritica a modelli di standardizzazione centralizzati, sulla necessità di costruire gli standard con processi di *bottom-up*. L'Ofsted ha avviato una riflessione in tal senso per l'ovvia necessità di cercare le modalità di registrare gli scarti tra le condizioni di partenza e le condizioni di arrivo, avviando un processo di sviluppo di autovalutazione delle scuole. Un processo che ha favorito una maggiore apertura della scuola al contesto sociale in termini di trasparenza dell'informazione, da un lato, e il passaggio dalla centralità delle pratiche valutative e sanzionatorie dell'Ofsted ad una logica *bottom-up* orientata a coniugare efficienza ed equità dall'alto, promuovendo l'autonomia e le professionalità dei dirigenti e dei docenti nei contesti in cui si realizza l'azione educativa.

Si auspica che l'esperienza inglese possa essere un buon insegnamento per l'Italia nello sviluppo del sistema autonomista e federalista, attribuendo ad organismi indipendenti, meglio se esterni alle amministrazioni pubbliche, il compito di stilare graduatorie di merito delle sedi, dei corsi, come avviene in



molti paesi avanzati illustrando in modo dettagliato le informazioni che interessano le famiglie e gli studenti: i risultati ottenuti dagli iscritti in termini di esiti e possibilità occupazionali, il grado di soddisfazione degli studenti sia sull'organizzazione della didattica che dei servizi (orientamento, accompagnamento, tutoraggio).

Per le università valgono in generale considerazioni analoghe e, tuttavia, si evidenziano alcune peculiarità legate ad un contesto in evoluzione e che stenta a decollare. Il sistema universitario italiano prevede un Comitato nazionale per la valutazione (Cnvsu). Si tratta di un organismo che essenzialmente funge da supporto all'attività di valutazione interna ed esterna delle università (qualità dei corsi, qualità dell'apprendimento, efficienza dei corsi, efficacia in termini di soddisfazione degli studenti e sulle valutazioni integrate, accreditamento delle strutture, qualità del processo).

La valutazione esterna dovrebbe svilupparsi in maniera da rendere trasparente l'informazione ai cittadini e andrebbe affidata a un organismo indipendente ed esterno al sistema universitario stesso. Essa dovrebbe concentrarsi ai vari livelli – di sistema, di singolo ateneo, di dipartimento e di corso –, sulla valutazione delle politiche dell'offerta, dell'efficienza e dell'efficacia, dello sviluppo della qualità dei servizi offerti anche ai fini dell'accreditamento, in maniera da poter fornire una classificazione trasparente delle sedi universitarie e dei singoli corsi che possa orientare i giovani, le famiglie, gli operatori istituzionali e sociali. Un'agenzia indipendente che si rapporti a livello europeo con gli standard dell'Enqa (European Association for Quality Assurance in Higher Education) che prevedono la definizione di standard condivisi, la creazione di un albo europeo della qualità e l'individuazione di Agenzie di valutazione indipendenti e affidabili che, come prima descritto, stilino graduatorie con informazioni dettagliate da fornire agli utenti. L'operato di tale agenzia è complementare alla presenza di meccanismi reputazionali, già ora esistenti, che probabilmente acquisirebbero ulteriormente importanza ed efficacia, in un contesto nel quale l'assenza di valore legale del titolo vivacizzasse il mercato dell'istruzione.

### ***9.7. Politiche culturali***

Rispetto alla complicata questione dell'intervento statale a sostegno della cultura, l'attenzione di molti studiosi si è concentrata in questi anni sulla natura ambigua – fra Stato e mercato – del settore culturale.

I nostri suggerimenti d'intervento hanno essenzialmente lo scopo di amplia-

re le possibilità di scelta del cittadino. Questa finalità è strettamente conseguente ad uno degli approcci teorici dell'economia della cultura (una branca dell'economia politica che permette di valutare gli aspetti economici insiti nell'ambito artistico-culturale): cioè il considerare l'individuo come il miglior conoscitore delle proprie preferenze. Pertanto, sarebbe auspicabile ridurre gli investimenti affidati alla discrezionalità del gestore della cosa pubblica e lasciare che i cittadini possano decidere loro stessi come utilizzare le proprie risorse finanziarie.

La situazione prospettata non dovrà però precludere la vitalità e la varietà della cultura. D'altra parte, abbandonare un'ottica paternalistica, che vuole un'*élite* di funzionari pubblici preposta a indirizzare per il meglio le scelte dei cittadini, non significa per forza far cessare forme artistiche considerate di alto valore culturale. Ponendoci su un versante "ottimista", riteniamo che il mercato possa incentivare la creatività, e non deprimerla.

I campi in cui intervenire sono molti: dalle politiche a sostegno delle cosiddette "industrie culturali" (come il cinema, l'editoria e la discografia) a quelle volte alla conservazione dei beni culturali, passando per il supporto agli spettacoli dal vivo e la promozione di altre espressioni artistiche.

Le politiche culturali dovrebbero rispondere alle medesime finalità esposte negli altri capitoli di questo lavoro: limitare l'invasione dello Stato e lasciare i cittadini liberi di scegliere secondo le proprie preferenze.

Nello specifico, è possibile cominciare a delineare alcune riforme partendo da quel settore che vede un ampio intervento dello Stato a suo sostegno. Il supporto pubblico offerto all'attività cinematografica muove proprio dalla considerazione che le preferenze rivelate dai singoli cittadini attraverso i loro comportamenti non sarebbero corrette, in quanto viziate da irrazionalità o da mancanza di informazioni (cioè di strumenti culturali). Non condividendo questa impostazione, riteniamo migliore un sistema che garantisca l'interazione libera fra tutti gli operatori del settore, senza che lo Stato debba erogare, attraverso commissioni *ad hoc*, fondi alle pellicole ritenute meritevoli. Parte dei provvedimenti approvati in Italia (*tax shelter* e *tax credit*) permettono di andare in questa direzione, ma avrebbero la necessità di essere affiancati da importanti modifiche al sistema dei sussidi, caratterizzatosi nel corso degli anni per la sua inefficienza: numerosi sono stati i film sovvenzionati che hanno avuto un limitatissimo riscontro di pubblico e diversi quelli che non hanno nemmeno raggiunto le sale. Bisogna passare da un sistema che vede lo Stato aiutare il cinema in modo "diretto" (soprattutto con i soldi del Fus, Fondo unico per lo spettacolo) ad uno che invece preveda al limite il suo intervento

in maniera “indiretta”. È da considerarsi nociva la pretesa di reperire nuove risorse – magari con apposite “tasse di scopo” da addossare agli operatori della filiera – da “redistribuire” sovvenzionando le iniziative ritenute interessanti dai governanti di turno. Molto meglio ridurre la pressione fiscale e, in tal modo, sostenere le iniziative che hanno il merito di incontrare i favori del pubblico.

Così come per il cinema, anche la lirica è sostenuta economicamente dallo Stato attraverso il Fus. Di questo fondo, le 14 fondazioni liriche e i 18 teatri di tradizione ricevono da soli quasi il 50 per cento. Le ulteriori stagioni liriche organizzate in Comuni medio-piccoli ricevono sovvenzioni dallo Stato con una legge ordinaria. Inoltre, vi sono gli stanziamenti *ad hoc* e i fondi del Lotto, oltre ai finanziamenti degli enti pubblici territoriali a ai ricavi dei biglietti. Nonostante tutto questo, è molto difficile che tali istituzioni culturali riescano a concludere ogni esercizio centrando l'obiettivo del pareggio del bilancio.

Come prima cosa, dunque, sarebbe opportuno ampliare gli incentivi fiscali per i privati, che oggi sono molto ridotti. Occorrerebbe inoltre creare un sistema di incentivi volto a stimolare la ricerca di fondi privati da parte degli enti. Il meccanismo dei *challenge grants* costituirebbe un opportuno stimolo per non far dipendere, in larga parte, gli enti lirici dalle sovvenzioni pubbliche. Il ministero potrebbe pertanto stilare una lista di enti soggetti all'intervento pubblico, lasciando però a loro carico la ricerca di un sostegno privato che sia del doppio della somma stanziata dallo Stato. In tal modo, l'ente potrebbe usufruire per un terzo di sovvenzioni statali e per due terzi di finanziamenti privati. A questo andrebbe affiancato un sistema di controllo più rigoroso, affinché lo Stato possa intervenire dove le gestioni si rivelino inefficienti; magari con commissariamenti più facili.

Anche l'industria del libro merita una diversa attenzione da parte del legislatore. In questo caso occorrerebbe agire liberalizzando il sistema dei prezzi. In Italia il prezzo di un libro è stabilito dall'editore e, per i primi venti mesi dalla pubblicazione, i rivenditori non possono praticare sconti superiori al 15 per cento del valore fissato.

Quando fu emanata l'attuale normativa, si riteneva che la limitazione relativa agli sconti avrebbe favorito il mantenimento di una rete diffusa di librerie e, in tal modo, avrebbe promosso la tutela delle pubblicazioni di qualità e la domanda dei consumatori. Stando ai dati elaborati dall'Istat, tutto ciò però non è accaduto. Se nel 2000 il 48,2 per cento degli italiani d'età superiore ai sei anni dichiarava d'aver letto almeno un libro nell'ultimo anno, nel 2006 tale quota si è leggermente abbassata (47,8 per cento). Inoltre, nonostante la

politica del prezzo fisso, il numero di piccole librerie e la loro quota sul totale del settore è in costante diminuzione, a tutto vantaggio dei *megastore* e della grande distribuzione.

Il risultato principale di tale politica è stato, pertanto, quello di tenere artificiosamente alto il prezzo dei *best seller* e comprimere la domanda dei lettori meno assidui. Con la liberalizzazione dei prezzi delle novità librarie si potrebbe invece avere una decisa inversione di tendenza: da una parte si aprirebbe una vera e propria concorrenza tra i rivenditori, soprattutto per quanto riguarda i *best seller*, che arriverebbero a costare molto meno del loro prezzo attuale; dall'altra, tali costi minori avrebbero l'effetto di stimolare l'acquisto di libri da parte di chi solitamente è poco propenso alla lettura e di chi, a causa di un basso reddito, non può permettersi di spendere cifre ritenute troppo alte.

Pure nell'ambito dei beni culturali si pone la scelta tra uno Stato "limitato" (dove l'intervento pubblico si riduce al minimo indispensabile, cioè alla semplice conservazione e tutela) e forme più incisive di intervento.

Secondo un luogo comune assai diffuso, l'Italia avrebbe da sola il 40 per cento del patrimonio artistico mondiale. Ma tale statistica risulta completamente priva di senso. Infatti, chi decide cos'è patrimonio culturale e cosa non lo è? Storicamente, l'Italia ha assunto una posizione incline ad espandere il proprio patrimonio artistico, catalogando e tutelando beni che in altri Stati si è deciso di non mettere sotto il controllo pubblico. Da questo fenomeno deriva il fatto che, sul nostro territorio, risiedano mezzo milione di edifici monumentali a fronte ai circa 45 mila della Francia e ancora meno ve ne sono in Germania, Inghilterra e Spagna. Dunque, una massa enorme, a cui sono da aggiungere i tessuti urbani antichi di centinaia di città e di migliaia di insediamenti minori.

Per conservare tutti questi edifici è ovvio che vi sia bisogno di ingenti risorse economiche. Pertanto, va rilevata la difficile situazione finanziaria di enti pubblici che, per diverse vicende storiche, hanno la proprietà di beni culturali come palazzi, conventi, ville, caserme e quadri, ma che non dispongono di fondi adeguati a garantirne la conservazione, la manutenzione, il restauro e l'utilizzo. In una situazione come questa, le attività di valorizzazione e promozione non sono sviluppate appieno e il bene storico-artistico rende assai poco in termini culturali e monetari.

Per ovviare a queste situazioni sarebbe auspicabile cominciare a considerare la cessione dei beni ai privati. Inizialmente si potrebbe pensare, ad esempio, ad individuare in sede politica un elenco di beni alienabili, siano essi di pre-

gio (reperti archeologici, ville, castelli, ecc.) o in disuso (colonie marine, caserme, arenili, ecc.), imponendo magari vincoli di destinazione e d'uso in capo al futuro acquirente.

Bisognerebbe inoltre porre un maggiore accento su quella che potremmo definire una gestione "proattiva" del patrimonio culturale, e cioè una gestione orientata non solo alla corretta conservazione dello stesso, ma soprattutto alla sua valorizzazione, alla diffusione verso fasce d'utenza sempre più ampie, grazie anche a tecniche di gestione e organizzazione simili a quelle delle imprese propriamente dette.

Un'altra questione da affrontare riguarda la natura che debba avere la cosiddetta "impresa culturale". Se infatti è auspicabile rivolgersi maggiormente al settore privato per la gestione del patrimonio culturale, occorre individuare quali possano essere le sue finalità: se debbano essere legate alla ricerca del profitto oppure no. A questo problema si può ovviamente rispondere in due modi. Il primo orientamento, maggioritario, vuole che si neghi decisamente il fine del lucro applicato alle imprese culturali. Per altri, invece, la ricerca del profitto rappresenta una *chance* di crescita del settore. Forse una risposta univoca non esiste. La soluzione a questo problema dipende in larga misura dalla tipologia dell'impresa culturale che di volta in volta si deve analizzare. In alcuni casi possono infatti subentrare caratteristiche specifiche legate ad un particolare bene che difficilmente rendono possibile la creazione di imprese *for profit*. Ma in tutte le altre situazioni il fine lucrativo potrebbe essere un buon incentivo a far funzionare per il meglio la singola istituzione culturale. Non bisogna mai dimenticare, ad esempio, che la storia della cultura musicale italiana non sarebbe la stessa senza Casa Ricordi e senza le intuizioni imprenditoriali di quanti l'hanno guidata nel corso dell'Ottocento e del Novecento.

In ultimo, occorre anche accennare alla auspicabile fine del sostanziale monopolio in cui opera la Società italiana degli autori e editori (Siae). Tale monopolio legale non è affatto indispensabile per svolgere l'attività di intermediazione fra i soggetti coinvolti, mentre limita gravemente la libertà dei singoli autori ed editori di associarsi. Sarebbe pertanto opportuno procedere alla modifica della attuale normativa, riconoscendo la libertà dei singoli di associarsi attraverso la creazione di *collecting society*, le quali dovrebbero mantenere una struttura privatistica ed essere assoggettate alle normali regole che disciplinano quegli enti (a base associativa o cooperativa) che svolgono attività di tipo economico.

Per concludere, si può affermare che tentare di limitare il sostegno della mano pubblica (sia in termini economici che di regolamentazione) può produrre im-

portanti benefici per l'intero settore. Lasciare più libertà di scelta ai cittadini, non avere paura dei meccanismi positivi del mercato e affidarsi alle cure dei privati sarebbe opportuno in un momento storico in cui le risorse pubbliche faticano sempre più a gestire il dilatarsi dello "Stato interventista". Per giunta, ridurre le inefficienze dovute ad una gestione statale priva di adeguati argini avrebbe effetti positivi per i consumatori, per l'immagine dell'Italia, per il turismo e per lo stesso sistema educativo, alleggerendo al contempo il contributo fiscale dei cittadini.

## Lavoro

- *Piena implementazione della legge Biagi e suo completamento;*
- *Revisione degli assetti contrattuali;*
- *Semplificazione del quadro normativo con abrogazione di almeno il 50 per cento della legislazione vigente;*
- *Redazione di un Testo Unico sul lavoro;*
- *Abolizione dell'Inail e liberalizzazione delle polizze per la sicurezza sul lavoro.*

### 10.1. La difficoltà italiana

Si dubita ancora – e non solo nei settori più ideologizzati della politica, del sindacato e della società – che il nostro sia un paese poco attento alle ragioni della impresa e ai valori del mercato. Eppure basterebbe volgere lo sguardo a quanto avviene nelle altre economie per accorgerci della quantità di vincoli e ostacoli che comprimono inutilmente la libertà di azione delle nostre imprese, soprattutto se di grandi dimensioni, anziché incoraggiarla.

*Doing Business* 2008, il rapporto annuale della Banca Mondiale che classifica 178 economie in funzione della facilità di fare impresa, ci colloca al 53° posto. Di gran lunga staccati da Singapore, Nuova Zelanda e Stati Uniti che occupano le prime tre posizioni. Ma decisamente lontani anche da molti altri paesi europei che ben figurano tra le top 25: Irlanda e Regno Unito, come era facile prevedere, ma anche tutti i paesi nordici e poi ancora Olanda, Austria, Germania e Belgio. Sopra di noi anche Spagna, Francia e persino Romania e Bulgaria (si veda la Tabella 1 al termine del capitolo).

Si può ovviamente discutere della attendibilità o meno di queste come di tante altre graduatorie basate su indicatori e parametri di certo opinabili, sebbene sia indicativo che, sostanzialmente allo stesso livello ci collochi anche il

rapporto annuale del *World Economic Forum*, che ci classifica quarantaseiesimi, ma su un gruppo più ristretto di Paesi, precisamente 131 (Tabella 2 a fine capitolo).

Ciò che, tuttavia, induce a riflettere è che il *ranking* della Banca Mondiale non contempla fattori “ambientali”, spesso ritenuti critici per il nostro paese, quali l’efficacia delle politiche macroeconomiche, la qualità delle infrastrutture, la percezione degli investitori stranieri, il livello di criminalità/illegalità, il tasso di lavoro nero e irregolare, che pure è assai rilevante come indica l’Eurobarometro. Il rapporto paragona i vincoli normativi e regolatori all’iniziativa economica, tra cui le norme protettive della legislazione del lavoro, la tutela ed esigibilità dei contratti, l’accesso al credito, i tempi di apertura di un’azienda e la necessità di ottenere licenze e autorizzazioni pubbliche. Siamo dunque nel campo di quelle riforme di mera semplificazione, tendenzialmente a costo zero, e che pure non vengono intraprese vuoi per una concezione ancora largamente pubblicistica dei rapporti economici e sociali, vuoi anche per una più o meno dichiarata diffidenza verso l’impresa e i valori che essa incarna.

Emblematica, in questa prospettiva, è la legislazione del diritto del lavoro – non a caso indicata dal rapporto annuale del *World Economic Forum* come uno dei principali punti di debolezza del nostro paese (siamo al 128° posto della classifica internazionale sul lavoro) – che infatti ancora contempla una miriade di vincoli, divieti e adempimenti burocratici che, pur senza dare vere sicurezze a chi lavora, intralciano inutilmente il dinamismo dei processi produttivi e l’organizzazione del lavoro. Lacci e laccioli di antica memoria, ma assai difficili da rimuovere, che finiscono solo con lo scoraggiare l’assunzione di nuovi dipendenti e con essa l’espansione dimensionale dell’impresa. Senza entrare nella delicata problematica della disciplina limitativa dei licenziamenti, pensiamo alla sterminata normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che ancora contempla un approccio complessivo *by regulations* piuttosto che per obiettivi. E pensiamo anche, per citare un solo altro esempio tra i molti a disposizione e ben conosciuti dai nostri imprenditori, al nuovo apprendistato, irrigidito da una moltitudine di norme e discipline regionali invasive che impongono, a ogni piè sospinto, adempimenti burocratici e oneri procedurali a scapito della effettiva costruzione di percorsi formativi di qualità. Con l’inevitabile conseguenza che l’obiettivo, tanto enfaticamente enunciato, di potenziare gli investimenti in capitale umano a sostegno della stabilità e della produttività del lavoro, rimane ancora oggi lontano dall’essere realizzato.

In questo contesto normativo ostile e inutilmente oppressivo, come bene dimostrano anche i più recenti provvedimenti legislativi sul mercato del lavoro



del governo Prodi (forma dimissioni, repressione del sommerso e sanzioni sul lavoro irregolare), misure pure apprezzabili come la riduzione del cuneo fiscale o i reiterati provvedimenti di fiscalizzazione o sgravio degli oneri sociali e contributivi finiscono con l'operare, in modo poi non troppo paradossale, alla stregua di un mero strumento di "ammortizzazione" dei costi (diretti e indiretti) della tutela del lavoro. Come dire che l'incentivo di tipo economico, invece di svolgere un ruolo promozionale, appare il più delle volte congegnato al solo fine di controbilanciare, nel breve ma talora anche nel lungo periodo, il disincentivo normativo, rappresentato dall'apparato protettivo inderogabile del diritto del lavoro nel suo complesso.

Frastornati dalla contesa senza fine sulla legge Biagi, e su istituti davvero marginali come lo *staff leasing* e il lavoro a chiamata definitivamente abrogati dal 1 gennaio 2008, dimentichiamo così di riflettere sulla circostanza che il diritto del lavoro è un "diritto della produzione" prima ancora che un "diritto distributivo", nel senso che senza crescita e sviluppo si comprimono inevitabilmente le potenzialità del mercato del lavoro e le tutele dei lavoratori. Eppure basterebbe anche in questo caso avviare un confronto comparato per comprendere la stretta connessione che esiste tra un contesto favorevole all'impresa e la produttività del lavoro. Nel corso del 2006, secondo il bollettino diffuso il 27 settembre 2007 dal Bureau of Labor Statistic del Dipartimento del lavoro americano (consultabile sul sito [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it)), la produttività del lavoro nel settore manifatturiero è cresciuta del 6,5 per cento in Svezia, del 6,7 per cento in Germania, del 4 per cento in Danimarca, del 3,8 per cento in Spagna, del 2,4 per cento negli Usa e solo dell'1,4 per cento in Italia. Nello stesso lasso di tempo il costo del lavoro è diminuito in Svezia, Spagna, Germania, Francia, Danimarca mentre è cresciuto in Australia, Canada e Italia.

Con riferimento al mercato del lavoro italiano non mancano invero taluni segnali incoraggianti. Il 2008 si è aperto con importanti attestazioni internazionali. I dati comparati resi noti nei primi giorni di gennaio dall'Eurostat e, a seguire, dall'Ocse hanno confermato la strepitosa performance occupazionale degli ultimi anni. Il tasso di disoccupazione in Italia è sceso al 6 per cento. Esattamente la metà di quanto registravamo nel decennio precedente, prima dell'avvio delle riforme Treu e Biagi del mercato del lavoro. Anche se di poco, ci collochiamo al di sotto della media europea (6,9 per cento) e, soprattutto, registriamo dati decisamente migliori rispetto ai nostri maggiori competitori europei. Pensiamo alla Germania e alla Francia. Ma anche alla Spagna che, almeno sui principali indicatori del mercato del lavoro, non ci ha ancora superati.

In dieci anni le imprese italiane sono state capaci di creare oltre 3 milioni e mezzo di nuovi posti di lavoro aggiuntivi. Il che si traduce in un incremento del tasso di occupazione regolare di quasi 10 punti percentuali. Con tutto quello che ne consegue in termini di maggiore dotazione di capitale umano, maggiore inclusione sociale e anche maggiori introiti (leggasi tasse e contributi previdenziali) per le casse dello Stato.

Eppure la percezione diffusa, tra gli italiani, è ancora quella di un mercato del lavoro tra i peggiori d'Europa. Un mercato segnato dalla piaga del precariato e dalla scarsità di occasioni di lavoro di qualità.

Certamente, con il nostro modesto 59,1 per cento, siamo ancora molto lontani dagli obiettivi di Lisbona che, per competere con economie come quella americana, giapponese e cinese, fissano il tasso di occupazione al 70 per cento. Tuttavia, accanto ai noti e persistenti divari geografici, ciò che maggiormente incide sulla percezione ancora fortemente negativa dell'andamento del nostro mercato del lavoro sono, senza dubbio, i dati sulla occupazione giovanile. È su questo fronte che si concentrano le maggiori preoccupazioni. Tanto da alimentare l'idea di un paese in declino e senza futuro proprio perché incapace di investire sui giovani e, dunque, su se stesso.

Sono le stesse fonti internazionali sopra richiamate a confermare la gravità del problema. A fronte di una media nazionale del 6 per cento, il tasso di disoccupazione giovanile passa bruscamente al 20 per cento, che aumenta poi sensibilmente se consideriamo l'andamento della occupazione femminile. Peggio di noi stanno soltanto la Romania, la Polonia e la Grecia che, con un tasso di disoccupazione giovanile pari al 22,6 per cento, si colloca al primo posto di questa poco invidiabile graduatoria.

Tutta colpa di un mercato del lavoro costruito a immagine e somiglianza del lavoratore maschio e adulto? Colpa delle leggi di tutela del lavoro, e dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, in particolare, che frenerebbe le imprese nelle scelte di ampliamento degli organici aziendali? O piuttosto colpa del pacchetto Treu e della legge Biagi, che hanno portato le imprese a offrire ai nostri giovani solo lavori precari che vengono poi regolarmente rifiutati da chi (e non sono pochi) può permetterselo magari a spese della propria famiglia?

A ben vedere nessuno di questi interrogativi, che pure alimentano costantemente i nostri dibattiti sui temi del lavoro, coglie il cuore della questione. È invece una recente ricerca comparata del Bureau of Labor Statistics del Governo americano (*Comparative Civilian Labor Force Statistics, Ten Countries*, pubblicata sul bollettino Adapt all'indirizzo [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it)) a fornire preziosi

elementi di riflessione che confermano l'importanza di alcune intuizioni contenute nelle più recenti riforme della scuola e del mercato del lavoro, ma rimaste poi prive di adeguata implementazione. Il Bureau of Labor Statistics statunitense ha infatti bene evidenziato come i tassi di disoccupazione italiani, riferiti a soggetti con più di 25 anni, siano perfettamente in linea con la media degli altri Paesi, mentre peggiorano drasticamente nella fascia di età tra i 20 e i 24 anni e ancor di più nella fascia tra i 15 e i 19 anni. Ed è qui che sta la vera anomalia italiana e, con essa, la spiegazione delle pessime performance del nostro paese con riferimento alla occupazione giovanile. La verità, infatti, è che una buona parte dei giovani italiani non ha alcun contatto con il mondo del lavoro. L'età media di accesso al lavoro è di oltre 25 anni e anche più se parliamo di laureati, mentre ancora troppo alto è il tasso di dispersione scolastica che si colloca tra i peggiori d'Europa. La differenza con gli altri paesi è tutta qui, nella diffidenza cioè verso forme di lavoro a tempo parziale. E anche nella mancanza di veri e propri percorsi formativi ed educativi in alternanza, capaci di valorizzare la valenza formativa del lavoro, così come l'assenza di centri di *placement* e orientamento al lavoro nelle scuole e nella maggior parte delle università italiane.

Eppure il futuro occupazionale dei nostri giovani si costruisce qui. Lavorando cioè sulla qualità del sistema educativo e sul quel gioco di anticipo che consente, attraverso un effettivo raccordo tra scuola e impresa, un tempestivo ingresso nel mercato del lavoro.

In verità, con le riforme Biagi e Moratti il quadro normativo si era formalmente collocato in questa direzione. Ma le molte previsioni di legge in materia sono rimaste sostanzialmente lettera morta nella prassi operativa. Non tanto per cattiva volontà, crediamo. Quanto piuttosto per il radicamento di una concezione assai vecchia dei modelli educativi e formativi. Una concezione lontana dalle logiche dei nuovi modelli di produzione e organizzazione del lavoro e che ci porta ancora a vedere nella scuola e nel lavoro due mondi inesorabilmente separati.

### ***10.2. Il raccordo tra scuola e lavoro***

Da oltre un decennio, per giunta, il mercato del lavoro italiano vive un gravissimo paradosso. L'attuale sistema normativo del diritto del lavoro non soddisfa pienamente nessuna delle due parti del contratto di lavoro. Di certo non i lavoratori che, nel complesso, si sentono oggi più insicuri e precari. A ben vedere, tuttavia, neppure gli imprenditori ritengono il sistema regolativo dei

rapporti di lavoro coerente con la sfida competitiva imposta dalla globalizzazione e dai nuovi mercati.

Anche dopo le recenti innovazioni apportate dalle leggi Treu e Biagi è palese, e non solo nei settori maggiormente esposti alla competizione internazionale, l'insofferenza verso un corpo normativo sovrabbondante e ostile che, pur senza dare vere sicurezze a chi lavora, intralcia inutilmente il dinamismo dei processi produttivi e l'organizzazione del lavoro. Così, se per un verso i lavoratori chiedono maggiori e più incisive tutele, le imprese reclamano a loro volta maggiore flessibilità e un quadro di regole meno invasivo.

Se questa è la sensazione più diffusa – almeno tra quei lavoratori e quelle imprese che non accettano come inevitabile la classica soluzione all'italiana, e cioè la fuga nel sommerso e nella illegalità – ci pare allora illusorio pensare di procedere sulla strada di un'ennesima epocale riforma legislativa del mercato del lavoro che poi rischia di rimanere sulla carta. Nell'ambito dei rapporti di lavoro l'abuso di riformismo è certo un male meno infido della faziosità e della ideologia, ma alla prova dei fatti è forse altrettanto dannoso e controproducente.

La verità è che lavoratori e imprese hanno oggi bisogno di un quadro di regole semplici, sostanziali più che formali, accettate e rispettate in quanto contribuiscano a cementare rapporti di fiducia e un clima di fattiva collaborazione nei luoghi di lavoro. Una economia competitiva fondata sulla conoscenza deve cioè poter contare su lavoratori il cui potere contrattuale poggi sulla loro qualità professionale e capacità di adattamento, piuttosto che su di un sistema di garanzie ingessate. Questa è la vera stabilità del lavoro. Una stabilità basata su un sistema di convenienze reciproche piuttosto che su formalistiche imposizioni di legge, che vengono poi largamente superate nei processi normativi reali, se è vero che l'articolo 18 trova applicazione per una cerchia sempre più ristretta di lavoratori e, comunque, nulla può quando una impresa chiude o delocalizza.

Per conciliare in modo più efficace e moderno le istanze di tutela del lavoro con le esigenze di competitività delle imprese occorre dunque, almeno in questa incerta stagione politica, procedere in ben altra direzione che, senza inventarsi nulla di nuovo, ben potrebbe essere quella del patto di concertazione del 23 luglio 2007. Non che l'accordo sul welfare sia esente da critiche, caratterizzato com'è da una visione ancora industrialista del lavoro che tanto penalizza il settore dei servizi e il terziario. Con questo protocollo tuttavia il governo si è assunto l'impegno, oramai davvero ineludibile, di portare a compimento la legge Biagi reperendo le risorse necessarie per la riforma del si-

stema degli ammortizzatori sociali. Ed è poi sempre il protocollo del 23 luglio 2007 che potrebbe consentire alle parti sociali di avviare l'altrettanto importante revisione degli assetti contrattuali attraverso cui affrontare dal basso, e senza velleitarie soluzioni dirigistiche, i nodi cruciali della produttività e degli incrementi retributivi.

Un periodo di assestamento sul versante legislativo (la “moratoria” sui temi del lavoro di cui parla Tiziano Treu) sarebbe per contro particolarmente utile a tutti i numerosi attori coinvolti nella regolazione del mercato del lavoro per dare piena attuazione a molte buone norme della legge Biagi rimaste prive di attuazione a partire dal raccordo tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro già trattato nel paragrafo che precede. Pensiamo per esempio alla borsa lavoro, al raccordo scuola – lavoro e al sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro. E pensiamo anche alla sperimentazione dei buoni lavoro, diffusi con successo in molte realtà europee per i lavori di cura e assistenza alla persona, ma anche utilizzabili per dare risposte efficaci a esigenze occasionali (come nel caso del lavoro agricolo e del turismo): prestazioni effettuate da studenti e pensionati che le imprese e i loro consulenti oggi non sanno come inquadrare giuridicamente. Una rilettura serena della legge Biagi potrebbe del resto rivelarsi non priva di sorprese, e utilità, anche per quei tecnici e quei riformisti alla perenne ricerca di soluzioni a tutti i costi innovative.

Sul piano progettuale riscuote oggi un discreto successo la proposta Garibaldi-Boeri del contratto unico in tre tempi: prova, inserimento, stabilità. A noi pare che questa forma di lavoro già esista sulla carta, anche se poco e male applicata dalle norme regionali e dai contratti collettivi. È il nuovo apprendistato della legge Biagi, che è infatti un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato ma senza articolo 18, che prevede una prova, un inserimento in modalità formativa e infine, al termine del periodo di apprendimento, la possibilità di stabilizzazione senza soluzione di continuità.

Una moratoria sul versante legislativo consentirebbe sul piano culturale, che è poi quello decisivo come dimostrano le resistenze sui percorsi di attuazione della legge Biagi, di recepire anche in Italia gli importanti contenuti del dibattito europeo sulle riforme del mercato del lavoro avviato con la pubblicazione del Libro Verde del novembre 2006. Il Libro Verde della Commissione europea sposa infatti una concezione moderna del mercato del lavoro, già presente nel Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001, che non può poi che condurre a un sistema di tutele a geometrie variabili, stabilite in funzione di parametri non solo formalistici e qualificatori, propri della obsoleta

contrapposizione binaria tra lavoro autonomo e lavoro dipendente, ma anche sostanziali e aperti. Come, per esempio, la debolezza economica del lavoratore, il grado di anzianità di servizio, le caratteristiche soggettive ed oggettive di lavoratore e impresa.

In realtà, poco o nessun interesse ha suscitato, nel nostro paese, il Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro. Non sorprende di conseguenza che sia passato sotto silenzio anche il rapporto della Commissione che illustra gli esiti di un confronto vero, e a tutto campo, con i governi e le parti sociali nazionali sulle proposte avanzate nel Libro Verde. Eppure il rapporto, per quanto sintetico, è di estrema importanza. Non fosse altro perché bene individua, in una ottica di *benchmarking*, i persistenti nodi critici di una legislazione del lavoro che dovrebbe evolversi e cambiare drasticamente per contribuire, diversamente da quanto avviene ora, al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e cioè di una crescita sostenibile attraverso maggiori e migliori posti di lavoro.

Provincialismo e autoreferenzialità sono, come ben sappiamo, mali antichi del dibattito italiano sulle riforme del lavoro e non solo. Sarebbe tuttavia un grave errore relegare a mero dato di cronaca quello che, in realtà, è un inequivocabile indizio del persistente ritardo culturale con cui in Italia affrontiamo le complesse problematiche del mercato del lavoro. Basterebbe infatti addentrarsi con un minimo grado di attenzione nel rapporto della Commissione per rendersi conto che quelle della ideologia e della faziosità non sono le uniche zavorre che ci allontanano dal resto d'Europa. Forse ancor più rilevante, proprio perché più sottile e meno evidente agli occhi dei non addetti ai lavori, è il peso, divenuto oramai insostenibile, di una regolazione di dettaglio e per norme inderogabili di legge che, giorno dopo giorno, si complica a causa della incessante e disorganica stratificazione di una miriade di decreti e circolari che intralciano inutilmente – in un formalismo giuridico fine a se stesso e fonte di uno smisurato contenzioso – la libertà di azione degli operatori economici. Non abbiamo il coraggio di ammetterlo. La verità, tuttavia, è che sono sempre più spesso avvocati e giudici del lavoro a gestire dall'esterno l'impresa, costringendo imprenditori, manager e gli stessi sindacati a inseguire faticosamente modelli organizzativi del lavoro imposti in via eteronoma, spesso senza alcuna minima attenzione alle logiche aziendali e alla peculiarità di contesti produttivi sempre più eterogenei.

Così, mentre noi approviamo in continuazione leggi, decreti e interpellanti, che portano a sanzionare pesantemente le imprese per un giorno di riposo non concesso o ritardato ovvero per un banale inadempimento amministrativo

che varia incomprensibilmente da regione a regione (pensiamo ancora all'apprendistato), la Commissione Europea è netta nel dire che, per creare maggiori e migliori posti di lavoro, serve anche e prima di tutto una drastica semplificazione del quadro normativo. Una riduzione cioè di quella esorbitante burocrazia che, nel perdere di vista gli obiettivi sostanziali della produttività e della tutela del lavoratore in carne e ossa, comprime inutilmente i modelli organizzativi d'impresa e la gestione del rapporto di lavoro.

Rispetto alla *better regulation agenda* indicata dal Libro Verde il caso italiano spicca, in effetti, per un drastico inasprimento di quegli oneri amministrativi e burocratici che nulla hanno a che vedere con la tutela dei lavoratori in carne e ossa. Il nostro è sempre più un diritto del lavoro formalista e di matrice repressiva che nega sistematicamente i valori della libertà e della responsabilità degli attori dello sviluppo economico e, per questo, si traduce poi inesorabilmente, nella pratica quotidiana, in un freno a quanti si fanno carico del rischio d'impresa. Ma così facendo il diritto del lavoro perde non solo di efficacia, ma anche di effettività. Non è forse un caso che, parallelamente agli esiti della consultazione pubblica sul Libro Verde, la Commissione Europea abbia diffuso una nuova comunicazione sul dilagante fenomeno della economia sommersa che fa proprio della semplicità ed esigibilità delle leggi uno dei punti di forza di una moderna e pragmatica strategia di contrasto al lavoro nero e irregolare.

Riflettere sul peso insostenibile della regolazione, come sollecitano i due più recenti documenti della Commissione Europea in materia di lavoro, potrebbe dunque aiutare a comprendere le ragioni più profonde del diffuso desiderio di fuga dal lavoro dipendente e da leggi statuali ritenute nefaste e invadenti, come bene dimostrano tassi di lavoro nero e irregolare da troppo tempo oltre il livello di guardia. Ma non solo. Potremmo forse anche capire perché, in Italia, stenti a decollare la delicata funzione della direzione del personale che, per sviluppare tutte le sue enormi potenzialità, necessita di un sistema di regole semplici e adattabili, sostanziali più che formali. Ciò, a ben vedere, vale pure per il sistema di relazioni industriali che, nel nostro paese, risulta paralizzato e incapace di rinnovarsi autonomamente – come pure taluno sollecita, invitando le parti sociali a fare autocritica – proprio a causa delle sistematiche invasioni di campo del legislatore e degli apparati amministrativi dello Stato che ne svuotano e comprimono colpevolmente la delicata funzione di contemperamento tra le istanze di tutela del lavoro e quelle di competitività delle imprese.

### 10.3. Lo Statuto dei lavori

Per restare coerente alla propria ispirazione originaria di tutela del prestatore di lavoro e sostenere, nel contempo, le logiche di sviluppo del sistema delle imprese nella nuova economia, il diritto del lavoro dovrà inevitabilmente superare i limiti della tradizionale – quanto inefficiente – distinzione tra lavoro autonomo e lavoro subordinato in modo da ricomprendere nel suo campo di applicazione generale tutte le forme di lavoro in cui sia dedotta, in coerenza con la più recente evoluzione della giurisprudenza comunitaria e costituzionale, un'attività lavorativa in senso ampio. Abbracciare ogni tipologia di lavoro di indiscusso valore economico reso in un contesto organizzativo a favore o nell'interesse di altri rappresenta il primo passo per una graduazione delle tutele – in funzione delle discipline applicabili – secondo l'ottica dei cerchi concentrici contenuta in alcune proposte di riforma del diritto del lavoro avanzate sul volgere dello scorso decennio e riconducibili alla idea di Statuto dei lavori (si veda la documentazione progettuale e normativa in *csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Statuto dei lavori* e ivi, in particolare, la *Relazione finale* della Commissione di Alto Profilo per la predisposizione di uno Statuto dei lavoro istituita con d.m. 4 marzo 2004).

In estrema sintesi si tratta di identificare un nucleo fondamentale di garanzie universali, applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato, associativo o atipico ai sensi dell'articolo 1322, comma 2, c.c. Le tutele da riconoscere a questa nozione, ampia e indistinta, di lavoro sono in via esemplificativa: libertà di opinione e tutela della dignità del lavoratore, libertà sindacali, divieti di discriminazioni, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, diritto alla formazione lungo tutto l'arco della vita, tutela della *privacy*, accesso ai servizi per l'impiego e alla borsa lavoro, diritto a un compenso equo. Le restanti tutele dovrebbero per contro essere modulate sulla base di alcuni criteri qualificanti, di cui la subordinazione può continuare a rappresentare un elemento discrezionale ma non più esclusivo, quali:

- 1) il grado di dipendenza economica (di cui un primo indice è la mono-committenza);
- 2) l'anzianità continuativa di servizio (per esempio conferma del regime della stabilità reale del posto di lavoro di cui all'articolo 18 dello Statuto dei lavori per tutti i prestatori di lavoro che abbiano maturato una anzianità continuativa di servizio presso lo stesso datore di lavoro di almeno due anni, eccetera);



- 3) la tipologia di datore di lavoro (pubblico/privato, terzo settore, organizzazioni di tendenza, dimensione dell'impresa da valutare tuttavia non attraverso mere soglie dimensionali, ma anche in termini di fatturato eccetera);
- 4) le condizioni soggettive od oggettive del lavoratore nella logica delle azioni positive e delle norme incentivanti alla assunzione (per esempio disoccupato di lungo periodo, disabile, immigrato, inoccupato alla prima esperienza di lavoro, residente in aree geografiche con particolari tassi di disoccupazione ovvero con bassi tassi di occupazione eccetera);
- 5) le modalità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto (ad esempio: personalità della prestazione, sottoposizione a direzione e controllo, mero coordinamento, continuità nel tempo della prestazione) ovvero la tipologia di attività (ad esempio: lavoro alternato a formazione, alta professionalità o specializzazione della prestazione) ovvero ancora la finalità del contratto (inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, lavoro di pubblica utilità, eccetera);
- 6) altri (o differenti) parametri individuati dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali in sede di volontà assistita (le attuali sedi di certificazione dei contratti di lavoro).

Accanto alle tutele nel rapporto, l'evoluzione del diritto del lavoro – evoluzione in parte già anticipata dalla legge Biagi che, dopo la conferma da parte del protocollo del 23 luglio 2007, va ora messa definitivamente a regime – comporta la costruzione di un articolato sistema di protezioni sul mercato del lavoro e una complessiva semplificazione del quadro normativo nella forma del Testo Unico. In via esemplificativa: efficienti servizi per l'impiego, valorizzazione degli enti bilaterali come sede privilegiata della regolazione del mercato del lavoro, previsione di un diritto alla formazione del prestatore di lavoro (anche mediante crediti formativi), riforma del sistema degli ammortizzatori e del regime degli incentivi, disciplina del lavoro fuori mercato, misure di reinserimento (analoghe a quelle degli articoli 13 e 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003), ricomposizione delle carriere e dei percorsi lavorativi nella transizione da attivo, inattivo, dipendente, coordinato. Nel contempo si può ipotizzare, in chiave di semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo, l'abrogazione di almeno il 50 per cento della legislazione lavoristica oggi vigente.

L'idea con cui dovrà inevitabilmente misurarsi il percorso di riforma del mercato del lavoro è, in ogni caso, quella di una rimodulazione (e non certo di uno smantellamento) delle tutele che potrebbe realizzarsi non solo in funzione di

indicatori astratti e predeterminati posti dal legislatore, ma anche in sede di certificazione dell'assetto di interessi realizzato dalle parti. La proposta contenuta nel Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001 identificava infatti un nucleo di diritti indisponibili (oltre le garanzie universali e di status) distinto da un nucleo di tutele relativamente indisponibili, cioè gestibili dalle parti in sede di contrattazione collettiva e/o di volontà individuale assistita in sede di certificazione.

#### **10.4. La sicurezza sul lavoro: abolire l'Inail**

Una delle questioni cruciali che definiscono la qualità della condizione lavorativa e, più in generale, la civiltà di un paese è la sicurezza sul lavoro. Su questa questione, va riconosciuto che l'Italia non è all'anno zero e ha fatto notevoli passi avanti anche rispetto agli altri paesi europei. Come mostra la tabella seguente, secondo i dati armonizzati dell'Eurostat, noi abbiamo 3.085 infortuni ogni 100.000 occupati, a fronte dei 3.221 dell'Europa a 15. Per quanto riguarda i casi mortali, l'Italia si colloca sullo stesso valore dell'Europa (2,5 morti ogni 100.000 occupati).

**TABELLA 2**

Tassi di incidenza standardizzati per 100.000 occupati

|        | Casi mortali(*) | Infortuni totali |
|--------|-----------------|------------------|
| Italia | 2,5             | 3.085            |
| UE-15  | 2,5             | 3.221            |

(\*) Esclusi gli infortuni dovuti alla circolazione stradale.

Fonte: elaborazione Inail su dati Eurostat relativi al 2004.

Questa posizione nella graduatoria europea è il risultato di fortissimi progressi, superiori a quelli degli altri paesi, conseguiti negli ultimi anni, specie dopo il 1998. Tali progressi sono almeno in parte attribuibili a fattori esogeni, quali la crescita dell'occupazione nei servizi e il declino della quota del lavoro manuale nell'industria (come suggeriscono Pietro Ichino e Tito Boeri su *lavoce*, info del 16 aprile 2007). È però probabile che abbiano contribuito anche la crescente attenzione alle norme sulla sicurezza, a seguito della legge 626 del 1994, e un recupero di efficienza nell'azione dell'Inail e degli ispettorati del lavoro.

Questi dati, che pure sono ben noti agli addetti ai lavori e ai lettori delle pubblicazioni dell'Inail, contrastano fortemente con quella che è la communis opinio, così come è stata veicolata dai media, specie a seguito di alcuni gravissimi incidenti, come quello avvenuto alla ThyssenKrupp di Torino. Ad esempio, nell'ultimo rapporto dell'Anmil, che è stato ufficialmente presentato alle massime cariche dello Stato ed ha avuto grande eco sulla stampa, si afferma che "in termini assoluti, l'Italia resta il paese (europeo) con il più alto numero di morti sul lavoro" e che i progressi dell'ultimo decennio sono stati inferiori a quelli degli altri paesi, in particolare di Spagna e Germania.

Sul piano analitico, le differenze rispetto ai dati Eurostat sono attribuibili principalmente a due importanti fattori: a) le dinamiche occupazionali, dato che, come si è detto, i dati Eurostat sono rapportati, correttamente, al totale degli occupati; b) il fatto che i dati Eurostat sugli infortuni mortali escludono quelli dovuti alla circolazione stradale, sia perché concettualmente disomogenei rispetto agli incidenti sul lavoro in senso stretto sia perché diversamente rilevati nei diversi paesi.

Il punto b) è particolarmente rilevante, come dimostra la tabella seguente.

**TABELLA 4****Infortuni mortali sul lavoro**

|                                                       | <b>Valori assoluti</b> | <b>Composizione percentuale</b> |
|-------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------|
| <b>Infortuni mortali stradali</b>                     | 638                    | 49,8                            |
| <b>(di cui in itinere)</b>                            | (280)                  | (21,8)                          |
| <b>Infortuni mortali riconducibili ad altre cause</b> | 642                    | 50,2                            |
| <b>Totale infortuni mortali</b>                       | 1.280                  | 100                             |

Fonte: Inail. Dati relativi al 2005

Circa metà dei 1.280 morti sul lavoro rilevati nel 2005 in Italia sono dovuti alla circolazione stradale, ossia a incidenti cosiddetti "in itinere" (vale a dire sul percorso casa-lavoro-casa), o accaduti a persone che utilizzano un mezzo di trasporto per motivi di lavoro. Ciò significa che gli incidenti stradali sono di gran lunga la prima causa delle morti bianche. Significa anche che piccole variazioni nell'incidenza di questa voce – variazioni che possono essere dovute

a diversa rischiosità intrinseca o anche a diversi metodi di rilevazione – possono creare notevoli differenze fra paesi nel valore assoluto degli infortuni rilevati.

È importante notare che la forte incidenza degli infortuni stradali non riguarda solo settori in cui non vi sono altri rilevanti fattori di rischio, quali ad esempio il settore dei trasporti o, per motivi diversi, i servizi finanziari. Nell'industria manifatturiera, nel 2005 si sono registrati 273 morti; di questi più della metà (147) sono dovuti a incidenti stradali. Persino nel settore delle costruzioni più di un terzo dei morti (102 su un totale 284) sono dovuti alla circolazione stradale. Posto che mediamente, in una giornata lavorativa, il tempo che un lavoratore edile trascorre sul luogo di lavoro è ben maggiore di tre volte il tempo che trascorre in macchina o in moto (per recarsi sul luogo di lavoro, o, comunque, per motivi di lavoro), è evidente che persino in questo settore la strada rappresenta un fattore di rischio maggiore del luogo di lavoro.

Alla luce di questi dati e del fatto che, in totale, i morti sulla strada, rilevati dall'Istat, sono quasi 6.000 ogni anno, si potrebbe essere tentati di dire che il problema è un altro e che l'enfasi mediatica sulle morti bianche è eccessiva.

Anche se è indubbio che il tema delle morti bianche viene spesso strumentalizzato per fini ideologici e politici, questo approccio sarebbe inaccettabile perché le cronache ci dimostrano che molti incidenti avrebbero potuto essere evitati. Peraltro, se è vero che in media stiamo su valori europei, è altrettanto vero che molti paesi fanno meglio di noi e alcuni molto meglio. In Svezia, i morti (al netto degli incidenti stradali) sono meno della metà che da noi: uno all'anno ogni 100.000 occupati. In Danimarca e nel Regno Unito i corrispondenti valori sono 1,1 e 1,4 rispettivamente. E in ognuno di questi paesi si sta lavorando per migliorare ulteriormente la situazione.

Ulteriori progressi sono dunque possibili e necessari. Operare concretamente in questa direzione è un dovere morale e politico.

Le questioni centrali da questo punto di vista sono quelle dei controlli e della cultura della sicurezza. Le leggi ci sono, anche se possono sempre essere affinate. Ma i loro effetti dipendono criticamente dalla diffusione della cultura della sicurezza fra i lavoratori e i datori di lavoro e dall'efficacia dei controlli, con conseguente certezza della sanzione in caso di mancato rispetto delle regole. Le risorse pubbliche dedicate alla sicurezza debbono essere concentrate su questi due obiettivi.

È invece inutile, e obiettivamente inefficiente, che lo Stato si occupi di fornire, per di più in regime di monopolio, le coperture assicurative contro gli infor-

tuni e le malattie professionali. È inutile perché, come rilevato anche da una segnalazione dell'Antitrust al Parlamento (del 9 febbraio 1999), l'attività dell'Inail è del tutto analoga a quella tipica delle compagnie private che operano nei rami infortuni e malattie. Per l'Agcm, nell'attività dell'Inail non emergono elementi di solidarietà tali da poterne escludere la natura di impresa che svolge un'attività economica ed è tenuta a perseguire l'equilibrio finanziario tramite i premi versati dagli assicurati. Da questa premessa discende, in base ai noti principi europei sanciti dalla Corte di Giustizia, che non vi sono giustificazioni valide per sottrarre il settore alle normali regole della concorrenza. In sostanza, si configura una situazione analoga a quella che tutti criticavano quando lo Stato produceva persino i panettoni.

Il monopolio Inail è anche obiettivamente inefficiente. Tariffe di premio basate su un accurata classificazione dei rischi sono la variabile cruciale per premiare le imprese virtuose e penalizzare quelle che invece espongono i loro dipendenti a rischi elevati. Un ente pubblico, per quanto capaci possano essere gli amministratori, non potrà mai classificare i rischi come possono e debbono fare le compagnie private. Come in tutti gli altri settori economici, introdurre il mercato in questo campo significa introdurre il criterio del merito. Le coperture assicurative devono essere più o meno costose in funzione del rischio cui i lavoratori sono esposti. Nella concorrenza fra imprese di assicurazione, vince chi riesce a fare il prezzo giusto per ogni tipo di rischio. È difficile pensare ad un meccanismo più efficace per indurre i datori di lavoro a misurare i rischi e a investire davvero nella prevenzione.

Nessuna norma, per quanto complessa e dettagliata, sarà mai in grado di prevedere tutte le possibili fattispecie rischiose, le loro infinite combinazioni e il loro rapido mutare nel tempo con l'evolversi delle tecnologie e dell'organizzazione del lavoro. E quanto più il legislatore cerca di essere preciso nell'inseguire i mutamenti del mercato, sulla base di indagini conoscitive che si susseguono di legislatura in legislatura, quanto più si scopre che esistono sempre nuovi fattori di rischio che non erano stati previsti. Tant'è che solo in rarissimi casi l'Inail riesce a dimostrare in giudizio che all'origine dell'incidente vi era una responsabilità del datore di lavoro, ossia il mancato rispetto delle norme sulla sicurezza. Quando ciò avviene, l'Inail ha il diritto-dovere di rivalersi sull'impresa per la somma erogata al lavoratore a titolo di indennizzo. Tali rivalse ammontano a meno del 5% del totale delle prestazioni, valore peraltro analogo a quello che si riscontra in altri paesi con monopolio pubblico, come ad esempio in Germania (si veda la monografia di Munich Re Group: *Workers' Compensation*, 2000).

Non sappiamo quale sarà l'esito del procedimento a carico della ThyssenKrupp per il grave incidente alla linea 5 a Torino. Risulta però dalla stampa ("La Repubblica" del 28 dicembre 2007) che, ispezionando l'azienda, gli inquirenti avrebbero trovato un documento di una compagnia di assicurazione privata che chiedeva alla ThyssenKrupp di mettere in sicurezza la linea 5. Altrimenti, ai fini della copertura per la responsabilità civile verso i dipendenti, sarebbe scattato un forte aumento del tasso di premio, nella forma di una franchigia pari a 100 milioni, anziché a 30. Se quella stessa compagnia privata avesse dovuto fornire la copertura infortuni (ossia la copertura che oggi è monopolio Inail e che prevede un indennizzo anche quando non vi sia alcuna responsabilità del datore di lavoro), forse la Thyssen sarebbe stata costretta a provvedere.

Il punto cruciale è che l'assicuratore privato non deve inseguire leggi o regolamenti ministeriali. Egli sa che in caso di infortunio, quale che ne sia la causa, deve corrispondere al lavoratore un indennizzo predefinito, quello ad esempio previsto dalle attuali tabelle Inail. E valuta, in piena autonomia, la probabilità che l'evento si verifichi. Se sbaglia la valutazione perde soldi. Se l'errore è per difetto, i premi raccolti possono non coprire il costo dei sinistri e le spese amministrative. Se l'errore è per eccesso, prima o poi perde l'affare a vantaggio di qualche concorrente.

Si obietta che proprio questo sarebbe un difetto di un sistema di mercato perché alcuni settori finirebbero per pagare premi troppo elevati o addirittura insostenibili. In particolare, oggi, come noto, la gestione industria e servizi ha un fortissimo avanzo (quasi tre miliardi di euro) che viene in parte utilizzato per finanziare il disavanzo della gestione agricoltura. È evidente che problemi di questa natura richiedono soluzioni gradualistiche. Lo Stato può decidere di sussidiare, temporaneamente o anche a regime, l'acquisto di coperture assicurative da parte delle aziende di un dato settore. Deve però essere chiaro che un eventuale sussidio (che è cosa ben diversa dalla "solidarietà" cui fa riferimento la citata segnalazione dell'Antitrust) avrebbe come effetto collaterale non secondario quello di ridurre gli incentivi delle aziende a migliorare le condizioni di sicurezza. Sarebbe dunque un contributo a mantenere elevato il rischio di infortuni sul lavoro; esattamente come avviene oggi con i molti sussidi incrociati, dei quali il più delle volte nessuno è consapevole. Occorre decidere se la sicurezza è una priorità assoluta, se l'obiettivo è davvero, come si dice, il "rischio zero". È legittimo decidere diversamente, come fa ognuno di noi ogni volta che sceglie, ad esempio, di mettersi alla guida della propria autovettura. Ma è bene che si sappia quali sono le priorità.

Come tutte le liberalizzazioni, anche questa richiede che si definiscano delle

regole di funzionamento del mercato. Si tratta di un insieme di problemi che hanno già trovato soluzioni, in parte diverse, nei molti paesi che adottano sistemi di mercato, fra i quali: Stati Uniti, Danimarca, Belgio, Finlandia, Spagna, Portogallo e, al di là di una copertura base, Regno Unito.

Non basterebbe dunque una legge che abrogasse il regio decreto 264 del 1933 che istituì il monopolio dell'Inail. Occorrerebbe innanzitutto definire le regole di funzionamento di un mercato residuale, o *bad company*, per consentire anche alle imprese più rischiose, rifiutate dalle compagnie private, di assolvere all'obbligo assicurativo, ancorché a prezzi particolarmente elevati. Quello del mercato residuale non va visto come un problema, ma come una formidabile opportunità per individuare le imprese che mettono a rischio la salute dei lavoratori. Il mercato svolgerebbe questo compito molto meglio di qualunque corpo ispettivo pubblico. E il lavoro degli ispettorati sarebbe notevolmente più semplice ed efficace perché i controlli potrebbero essere concentrati sulle imprese che sono state rifiutate dalle compagnie di assicurazione: qualche centinaia forse, anziché quattro milioni. Il mercato svolgerebbe dunque una sorta di lavoro di pre-selezione dei casi più gravi. Spetterebbe poi allo Stato di imporre rimedi e comminare sanzioni.

Occorrerebbe inoltre istituire un fondo per garantire la cosiddetta automaticità dell'indennizzo, ossia per erogare le prestazioni ai lavoratori anche nei casi in cui i loro datori di lavoro abbiano evaso l'obbligo assicurativo. In Italia un problema analogo ha trovato da tempo una soluzione soddisfacente nel settore Rc Auto, con la istituzione di un Fondo Vittime della Strada, gestito da una concessionaria pubblica, la Consap, e finanziato con un prelievo sui premi.

Occorrerebbe ovviamente definire un percorso che porti alla privatizzazione dell'Inail, un ente che conta circa dodici mila dipendenti, scorporando preventivamente le funzioni che è eventualmente opportuno che rimangano in capo all'operatore pubblico.

Perché il progetto diventi realtà, occorrerebbe superare molte resistenze: i pregiudizi di chi è ostile al mercato per principio, gli interessi delle imprese che cesserebbero di ricevere sussidi impliciti e, non ultima, la riluttanza degli assicuratori privati che sanno che spesso in Italia le buone idee si traducono in pessime leggi.

Ci si può infine chiedere che se abbia senso un'assicurazione, pubblica o privata, che copra il lavoratore solo per gli infortuni o le malattie legati al lavoro. La risposta è chiaramente negativa. Per il lavoratore e per i suoi eventuali superstiti è del tutto irrilevante che l'incidente o la malattia siano avvenute

sul luogo di lavoro o altrove, per cause di lavoro o per altre cause. Un più razionale, ma anche molto più costoso, sistema di welfare prevede una tutela assicurativa per il lavoratore, indipendentemente dal luogo o dalla causa del sinistro. Il nostro sistema è chiaramente un'eredità del novecento e prima o poi verrà superato, anche perché è causa di molta confusione: in esso convivono e in parte si sovrappongono coperture Inail, pensioni Inps per invalidità e superstiti, polizze private o fondi mutualistici per infortuni e malattia. Per il momento prendiamo atto del fatto che un sistema come il nostro, centrato sul lavoro e non sul lavoratore, prevale in quasi tutti i paesi del mondo avanzato. In Europa, è stato superato solo in Olanda, dove ai contributi assicurativi dovuti dal datore di lavoro si aggiunge un onere non indifferente a carico della fiscalità generale.



TABELLA 1

## Gli indici di rigidità delle assunzioni

Fonte: Doing Business 2008

La tabella sottostante riporta, per ogni Paese esaminato, gli indicatori relativi al tasso di rigidità dell'apparato di regolazione del lavoro. I valori più elevati contraddistinguono gli apparati regolativi più rigidi.

| Regione/Economia              | Indice di difficoltà ad assumere | Indice di rigidità degli orari di lavoro | Indice di difficoltà a licenziare | Indice di rigidità dell'occupazione | Costi non salariali del lavoro (in % del salario) | Costi del licenziamento (in settimane di retribuzione) |
|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| East Asia & Pacific           | 19.2                             | 20.8                                     | 19.2                              | 19.7                                | 9.4                                               | 37.8                                                   |
| Eastern Europe & Central Asia | 36.3                             | 51.4                                     | 32.1                              | 40.0                                | 25.4                                              | 26.1                                                   |
| Latin America & Caribbean     | 36.9                             | 35.5                                     | 24.5                              | 32.3                                | 12.7                                              | 56.1                                                   |
| Middle East & North Africa    | 25.8                             | 42.4                                     | 31.2                              | 33.1                                | 14.8                                              | 55.6                                                   |
| OECD                          | 25.2                             | 39.2                                     | 27.9                              | 30.8                                | 20.7                                              | 25.7                                                   |
| South Asia                    | 23.6                             | 17.5                                     | 40.0                              | 27.0                                | 6.7                                               | 66.0                                                   |
| Sub-Saharan Africa            | 41.7                             | 43.9                                     | 42.2                              | 42.6                                | 12.3                                              | 68.3                                                   |
| Afghanistan                   | 0                                | 40                                       | 30                                | 23                                  | 0                                                 | 0                                                      |
| Albania                       | 44                               | 40                                       | 20                                | 35                                  | 22                                                | 56                                                     |
| Algeria                       | 44                               | 60                                       | 40                                | 48                                  | 27                                                | 17                                                     |
| Angola                        | 78                               | 60                                       | 70                                | 69                                  | 8                                                 | 58                                                     |
| Antigua and Barbuda           | 11                               | 0                                        | 20                                | 10                                  | 9                                                 | 52                                                     |
| Argentina                     | 44                               | 60                                       | 20                                | 41                                  | 26                                                | 139                                                    |
| Armenia                       | 33                               | 40                                       | 20                                | 31                                  | 19                                                | 13                                                     |
| Australia                     | 0                                | 0                                        | 10                                | 3                                   | 20                                                | 4                                                      |
| Austria                       | 11                               | 60                                       | 40                                | 37                                  | 31                                                | 2                                                      |
| Azerbaijan                    | 33                               | 40                                       | 40                                | 38                                  | 22                                                | 22                                                     |
| Bangladesh                    | 44                               | 20                                       | 40                                | 35                                  | 0                                                 | 104                                                    |
| Belarus                       | 0                                | 40                                       | 40                                | 27                                  | 39                                                | 22                                                     |
| Belgium                       | 11                               | 40                                       | 10                                | 20                                  | 55                                                | 16                                                     |
| Belize                        | 22                               | 20                                       | 0                                 | 14                                  | 4                                                 | 24                                                     |
| Benin                         | 39                               | 40                                       | 40                                | 40                                  | 29                                                | 36                                                     |
| Bhutan                        | 0                                | 0                                        | 20                                | 7                                   | 1                                                 | 10                                                     |
| Bolivia                       | 78                               | 60                                       | 100                               | 79                                  | 14                                                | N/A                                                    |
| Bosnia and Herzegovina        | 67                               | 40                                       | 30                                | 46                                  | 15                                                | 31                                                     |

|                          |    |    |    |    |    |     |
|--------------------------|----|----|----|----|----|-----|
| Botswana                 | 0  | 20 | 40 | 20 | 0  | 90  |
| Brazil                   | 78 | 60 | 0  | 46 | 37 | 37  |
| Brunei                   | 0  | 20 | 0  | 7  | 5  | 4   |
| Bulgaria                 | 17 | 60 | 10 | 29 | 23 | 9   |
| Burkina Faso             | 83 | 60 | 40 | 61 | 20 | 34  |
| Burundi                  | 33 | 60 | 30 | 41 | 7  | 26  |
| Cambodia                 | 44 | 60 | 30 | 45 | 0  | 39  |
| Cameroon                 | 28 | 40 | 70 | 46 | 16 | 33  |
| Canada                   | 11 | 0  | 0  | 4  | 13 | 28  |
| Cape Verde               | 33 | 40 | 60 | 44 | 17 | 91  |
| Central African Republic | 72 | 60 | 50 | 61 | 18 | 22  |
| Chad                     | 39 | 60 | 40 | 46 | 21 | 36  |
| Chile                    | 33 | 20 | 20 | 24 | 3  | 52  |
| China                    | 11 | 20 | 40 | 24 | 44 | 91  |
| Colombia                 | 22 | 40 | 20 | 27 | 29 | 59  |
| Comoros                  | 39 | 60 | 40 | 46 | 0  | 100 |
| Congo, Dem. Rep.         | 72 | 80 | 70 | 74 | 7  | 31  |
| Congo, Rep.              | 78 | 60 | 70 | 69 | 29 | 33  |
| Costa Rica               | 56 | 40 | 0  | 32 | 26 | 35  |
| Côte d'Ivoire            | 33 | 60 | 20 | 38 | 18 | 49  |
| Croatia                  | 61 | 40 | 50 | 50 | 17 | 39  |
| Czech Republic           | 33 | 40 | 20 | 31 | 35 | 22  |
| Denmark                  | 0  | 20 | 10 | 10 | 1  | 0   |
| Djibouti                 | 67 | 40 | 30 | 46 | 16 | 56  |
| Dominica                 | 11 | 20 | 20 | 17 | 7  | 58  |
| Dominican Republic       | 56 | 40 | 0  | 32 | 14 | 88  |
| Ecuador                  | 44 | 60 | 50 | 51 | 12 | 135 |
| Egypt                    | 0  | 20 | 60 | 27 | 25 | 132 |
| El Salvador              | 33 | 40 | 0  | 24 | 15 | 86  |
| Equatorial Guinea        | 67 | 60 | 70 | 66 | 23 | 133 |
| Eritrea                  | 0  | 40 | 20 | 20 | 0  | 69  |
| Estonia                  | 33 | 80 | 60 | 58 | 33 | 35  |
| Ethiopia                 | 33 | 40 | 30 | 34 | 0  | 40  |
| Fiji                     | 22 | 20 | 0  | 14 | 9  | 2   |
| Finland                  | 44 | 60 | 40 | 48 | 26 | 26  |
| France                   | 67 | 60 | 40 | 56 | 47 | 32  |

|                  |    |    |    |    |    |     |
|------------------|----|----|----|----|----|-----|
| Gabon            | 17 | 80 | 80 | 59 | 20 | 43  |
| Gambia           | 0  | 40 | 30 | 23 | 11 | 9   |
| Georgia          | 0  | 20 | 0  | 7  | 20 | 4   |
| Germany          | 33 | 60 | 40 | 44 | 19 | 69  |
| Ghana            | 22 | 40 | 50 | 37 | 13 | 178 |
| Greece           | 44 | 80 | 40 | 55 | 28 | 24  |
| Grenada          | 44 | 20 | 0  | 21 | 5  | 29  |
| Guatemala        | 44 | 40 | 0  | 28 | 13 | 101 |
| Guinea           | 33 | 60 | 30 | 41 | 27 | 26  |
| Guinea-Bissau    | 67 | 60 | 70 | 66 | 22 | 87  |
| Guyana           | 33 | 20 | 20 | 24 | 8  | 56  |
| Haiti            | 22 | 40 | 0  | 21 | 11 | 17  |
| Honduras         | 89 | 40 | 0  | 43 | 10 | 74  |
| Hong Kong, China | 0  | 0  | 0  | 0  | 5  | 62  |
| Hungary          | 0  | 80 | 10 | 30 | 34 | 35  |
| Iceland          | 33 | 40 | 10 | 28 | 12 | 13  |
| India            | 0  | 20 | 70 | 30 | 17 | 56  |
| Indonesia        | 72 | 0  | 60 | 44 | 10 | 108 |
| Iran             | 11 | 60 | 50 | 40 | 23 | 91  |
| Iraq             | 33 | 60 | 20 | 38 | 12 | 0   |
| Ireland          | 11 | 20 | 20 | 17 | 11 | 24  |
| Israel           | 11 | 60 | 0  | 24 | 6  | 91  |
| Italy            | 33 | 40 | 40 | 38 | 37 | 2   |
| Jamaica          | 11 | 0  | 0  | 4  | 12 | 61  |
| Japan            | 0  | 20 | 30 | 17 | 13 | 4   |
| Jordan           | 11 | 20 | 60 | 30 | 11 | 4   |
| Kazakhstan       | 0  | 40 | 20 | 20 | 14 | 9   |
| Kenya            | 33 | 0  | 30 | 21 | 4  | 47  |
| Kiribati         | 0  | 0  | 50 | 17 | 8  | 4   |
| Korea            | 11 | 60 | 40 | 37 | 13 | 91  |
| Kuwait           | 0  | 40 | 0  | 13 | 11 | 78  |
| Kyrgyz Republic  | 33 | 40 | 40 | 38 | 21 | 17  |
| Lao PDR          | 11 | 40 | 60 | 37 | 5  | 19  |
| Latvia           | 50 | 40 | 40 | 43 | 24 | 17  |
| Lebanon          | 44 | 0  | 30 | 25 | 22 | 17  |
| Lesotho          | 22 | 40 | 10 | 24 | 0  | 44  |

|                  |     |    |    |    |    |     |
|------------------|-----|----|----|----|----|-----|
| Liberia          | 33  | 20 | 40 | 31 | 5  | 84  |
| Lithuania        | 33  | 80 | 30 | 48 | 31 | 30  |
| Luxembourg       | 67  | 80 | 40 | 62 | 13 | 39  |
| Macedonia, FYR   | 61  | 60 | 30 | 50 | 33 | 26  |
| Madagascar       | 89  | 60 | 40 | 63 | 18 | 30  |
| Malawi           | 56  | 0  | 20 | 25 | 1  | 84  |
| Malaysia         | 0   | 0  | 30 | 10 | 15 | 75  |
| Maldives         | 0   | 0  | 0  | 0  | 0  | 9   |
| Mali             | 33  | 40 | 40 | 38 | 28 | 31  |
| Marshall Islands | 0   | 0  | 0  | 0  | 11 | 0   |
| Mauritania       | 56  | 40 | 40 | 45 | 16 | 31  |
| Mauritius        | 0   | 20 | 50 | 23 | 6  | 35  |
| Mexico           | 33  | 40 | 70 | 48 | 21 | 52  |
| Micronesia       | 22  | 0  | 0  | 7  | 6  | 0   |
| Moldova          | 33  | 40 | 40 | 38 | 28 | 37  |
| Mongolia         | 22  | 80 | 0  | 34 | 20 | 9   |
| Montenegro       | 33  | 40 | 40 | 38 | 18 | 39  |
| Morocco          | 100 | 40 | 50 | 63 | 19 | 85  |
| Mozambique       | 83  | 60 | 20 | 54 | 4  | 143 |
| Namibia          | 0   | 40 | 20 | 20 | 0  | 24  |
| Nepal            | 67  | 20 | 70 | 52 | 10 | 90  |
| Netherlands      | 17  | 40 | 70 | 42 | 18 | 17  |
| New Zealand      | 11  | 0  | 10 | 7  | 1  | 0   |
| Nicaragua        | 22  | 60 | 0  | 27 | 17 | 24  |
| Niger            | 100 | 60 | 50 | 70 | 17 | 31  |
| Nigeria          | 0   | 0  | 20 | 7  | 9  | 50  |
| Norway           | 61  | 40 | 40 | 47 | 14 | 13  |
| Oman             | 33  | 40 | 0  | 24 | 11 | 4   |
| Pakistan         | 78  | 20 | 30 | 43 | 11 | 90  |
| Palau            | 11  | 0  | 0  | 4  | 6  | 0   |
| Panama           | 78  | 60 | 70 | 69 | 19 | 44  |
| Papua New Guinea | 11  | 20 | 0  | 10 | 10 | 39  |
| Paraguay         | 56  | 60 | 60 | 59 | 17 | 113 |
| Peru             | 44  | 60 | 60 | 55 | 10 | 52  |
| Philippines      | 56  | 20 | 30 | 35 | 7  | 91  |
| Poland           | 11  | 60 | 40 | 37 | 21 | 13  |

|                                |    |    |    |    |    |     |
|--------------------------------|----|----|----|----|----|-----|
| Portugal                       | 33 | 60 | 50 | 48 | 24 | 95  |
| Puerto Rico                    | 44 | 0  | 20 | 21 | 13 | 0   |
| Romania                        | 78 | 80 | 40 | 66 | 31 | 8   |
| Russia                         | 33 | 60 | 40 | 44 | 31 | 17  |
| Rwanda                         | 56 | 40 | 30 | 42 | 5  | 26  |
| Samoa                          | 11 | 20 | 0  | 10 | 6  | 9   |
| São Tomé and Príncipe          | 50 | 80 | 60 | 63 | 6  | 91  |
| Saudi Arabia                   | 0  | 40 | 0  | 13 | 11 | 80  |
| Senegal                        | 72 | 60 | 50 | 61 | 21 | 38  |
| Serbia                         | 67 | 40 | 30 | 46 | 18 | 25  |
| Seychelles                     | 33 | 20 | 50 | 34 | 25 | 39  |
| Sierra Leone                   | 44 | 60 | 50 | 51 | 10 | 189 |
| Singapore                      | 0  | 0  | 0  | 0  | 13 | 4   |
| Slovakia                       | 17 | 60 | 30 | 36 | 35 | 13  |
| Slovenia                       | 78 | 60 | 50 | 63 | 19 | 40  |
| Solomon Islands                | 11 | 20 | 20 | 17 | 8  | 44  |
| South Africa                   | 56 | 40 | 30 | 42 | 4  | 24  |
| Spain                          | 78 | 60 | 30 | 56 | 33 | 56  |
| Sri Lanka                      | 0  | 20 | 60 | 27 | 15 | 169 |
| St. Kitts and Nevis            | 11 | 20 | 20 | 17 | 10 | 8   |
| St. Lucia                      | 0  | 20 | 0  | 7  | 5  | 56  |
| St. Vincent and the Grenadines | 11 | 20 | 20 | 17 | 4  | 54  |
| Sudan                          | 39 | 20 | 50 | 36 | 17 | 118 |
| Suriname                       | 0  | 20 | 50 | 23 | 0  | 26  |
| Swaziland                      | 11 | 20 | 20 | 17 | 2  | 53  |
| Sweden                         | 17 | 60 | 40 | 39 | 32 | 26  |
| Switzerland                    | 0  | 40 | 10 | 17 | 15 | 13  |
| Syria                          | 22 | 40 | 50 | 37 | 17 | 80  |
| Taiwan, China                  | 67 | 40 | 40 | 49 | 13 | 91  |
| Tajikistan                     | 33 | 80 | 40 | 51 | 25 | 22  |
| Tanzania                       | 89 | 40 | 60 | 63 | 16 | 32  |
| Thailand                       | 33 | 20 | 0  | 18 | 6  | 54  |
| Timor-Leste                    | 33 | 20 | 50 | 34 | 0  | 17  |
| Togo                           | 61 | 60 | 40 | 54 | 25 | 36  |
| Tonga                          | 0  | 20 | 0  | 7  | 0  | 0   |
| Trinidad and Tobago            | 0  | 0  | 20 | 7  | 3  | 67  |

|                      |    |    |     |    |    |     |
|----------------------|----|----|-----|----|----|-----|
| Tunisia              | 28 | 40 | 80  | 49 | 22 | 17  |
| Turkey               | 56 | 40 | 30  | 42 | 22 | 95  |
| Uganda               | 0  | 0  | 10  | 3  | 10 | 13  |
| Ukraine              | 44 | 60 | 30  | 45 | 38 | 13  |
| United Arab Emirates | 0  | 60 | 0   | 20 | 13 | 84  |
| United Kingdom       | 11 | 0  | 10  | 7  | 11 | 22  |
| United States        | 0  | 0  | 0   | 0  | 8  | 0   |
| Uruguay              | 33 | 60 | 0   | 31 | 6  | 31  |
| Uzbekistan           | 33 | 40 | 30  | 34 | 25 | 22  |
| Vanuatu              | 22 | 40 | 10  | 24 | 4  | 56  |
| Venezuela            | 78 | 60 | 100 | 79 | 16 | N/A |
| Vietnam              | 0  | 40 | 40  | 27 | 17 | 87  |
| West Bank and Gaza   | 33 | 40 | 20  | 31 | 0  | 91  |
| Yemen                | 0  | 60 | 40  | 33 | 9  | 17  |
| Zambia               | 33 | 40 | 30  | 34 | 9  | 178 |
| Zimbabwe             | 0  | 40 | 60  | 33 | 4  | 446 |

TABELLA 2

## Gli indici mondiali della competitività.

Fonte: Competitiveness Report del World Economic Forum.

|                                                                           | Posizione in classifica<br>(su 131 Paesi/<br>economie) | Punteggio in scala da<br>1 a 7 (valori bassi<br>> risultati meno<br>soddisfacenti) |
|---------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Indice mondiale della competitività 2007-2008                             | 46                                                     | 4,36                                                                               |
| Indice mondiale della competitività 2006-2007 (su 122 Paesi/<br>economie) | 47                                                     | 4,37                                                                               |
| Sottoindice A: Requisiti di base                                          | 54                                                     | 4,55                                                                               |
| I pilastro: Istituzioni                                                   | 71                                                     | 3,77                                                                               |
| II pilastro: Infrastrutture                                               | 55                                                     | 3,91                                                                               |
| III pilastro: Stabilità macroeconomica                                    | 96                                                     | 4,46                                                                               |
| IV pilastro: Servizio sanitario e istruzione primaria                     | 25                                                     | 6,08                                                                               |
| Sottoindice B: Fattori di efficienza                                      | 39                                                     | 4,38                                                                               |
| V pilastro: Istruzione superiore e formazione                             | 36                                                     | 4,55                                                                               |
| VI pilastro: Efficienza del mercato dei prodotti                          | 55                                                     | 4,32                                                                               |
| VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro                           | 128                                                    | 3,50                                                                               |
| VIII pilastro: Livello di sofisticazione del mercato finanziario          | 86                                                     | 3,96                                                                               |
| IX pilastro: Stato di preparazione tecnologica                            | 27                                                     | 4,37                                                                               |
| X pilastro: Dimensioni del mercato                                        | 8                                                      | 5,61                                                                               |
| Sottoindice C: Fattori di innovazione e sofisticazione                    | 32                                                     | 4,18                                                                               |
| XI pilastro: Livello di sofisticazione imprenditoriale                    | 24                                                     | 4,91                                                                               |
| XII pilastro: Innovazione                                                 | 47                                                     | 3,45                                                                               |

|                                                                     | Posizione in classifica (su 131<br>Paesi/economie) |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Indice di competitività imprenditoriale 2007-2008                   | 42                                                 |
| Livello di sofisticazione delle operazioni e strategie<br>aziendali | 32                                                 |
| Qualità dell'ambiente imprenditoriale nazionale                     | 45                                                 |

|       | Rilevanti vantaggi competitivi                                        | Posizione in classifica<br>(su 131) |
|-------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
|       |                                                                       |                                     |
|       | I pilastro: Istituzioni                                               |                                     |
| 01.02 | Protezione della proprietà intellettuale                              | 42                                  |
| 01.14 | Affidabilità dei servizi di polizia                                   | 42                                  |
|       | II pilastro: Infrastrutture                                           |                                     |
| 02.06 | Posti/km disponibili (dati accertati)                                 | 11                                  |
| 02.08 | Linee telefoniche (dati accertati)                                    | 25                                  |
| 02.07 | Qualità della fornitura dell'energia elettrica                        | 44                                  |
|       | III pilastro: Stabilità macroeconomica                                |                                     |
| 03.03 | Inflazione (dati accertati)                                           | 21                                  |
|       | IV pilastro: Servizio sanitario e istruzione primaria                 |                                     |
| 04.02 | Incidenza della malaria (dati accertati)                              | 1                                   |
| 04.08 | Aspettativa di vita (dati accertati)                                  | 3                                   |
| 04.07 | Mortalità infantile (dati accertati)                                  | 7                                   |
| 04.03 | Impatto economico della tubercolosi                                   | 8                                   |
| 04.04 | Incidenza della tubercolosi (dati accertati)                          | 12                                  |
| 04.10 | Iscrizioni alla scuola primaria (dati accertati)                      | 13                                  |
| 04.01 | Impatto economico della malaria                                       | 21                                  |
| 04.05 | Impatto economico di Hiv/Aids                                         | 21                                  |
| 04.09 | Qualità dell'istruzione primaria                                      | 42                                  |
|       | V pilastro: Istruzione superiore e formazione                         |                                     |
| 05.02 | Iscrizioni all'istruzione terziaria (dati accertati)                  | 20                                  |
| 05.07 | Disponibilità locale di servizi di ricerca e formazione specializzati | 28                                  |
| 05.01 | Iscrizioni all'istruzione secondaria (dati accertati)                 | 28                                  |
|       | VI pilastro: Efficienza del mercato dei prodotti                      |                                     |
| 06.10 | Tariffe ponderate del commercio (dati accertati)                      | 13                                  |
| 06.07 | Tempo necessario per avviare un'impresa (dati accertati)              | 18                                  |
| 06.15 | Livello di sofisticatezza dei consumatori                             | 32                                  |
| 06.02 | Grado di dominazione del mercato                                      | 38                                  |
| 06.09 | Prevalenza delle barriere commerciali                                 | 40                                  |
|       | VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro                       |                                     |
| 07.06 | Costi del licenziamento (dati accertati)                              | 4                                   |
|       | IX pilastro: Stato di preparazione tecnologica                        |                                     |
| 09.05 | Abbonati ai telefoni cellulari (dati accertati)                       | 3                                   |
| 09.06 | Utenti internet (dati accertati)                                      | 21                                  |
| 09.07 | Personal computer (dati accertati)                                    | 26                                  |
| 09.08 | Abbonati internet a banda larga (dati accertati)                      | 26                                  |



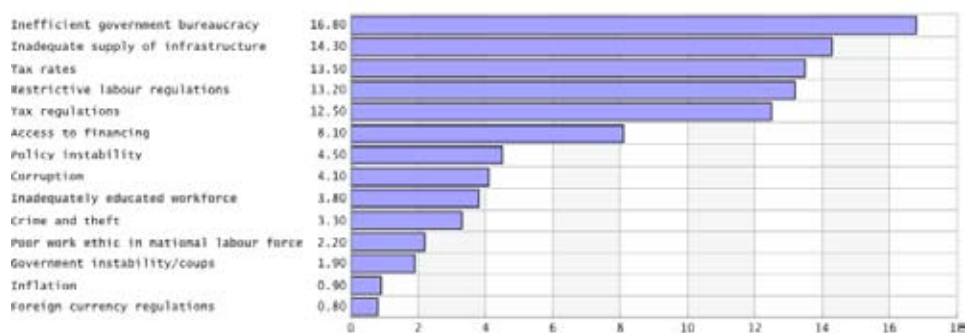
|       |                                                                   |    |
|-------|-------------------------------------------------------------------|----|
| 09.03 | Leggi relative alle tecnologie informatiche e delle comunicazioni | 43 |
|       | X pilastro: Dimensioni del mercato                                |    |
| 10.01 | Indice dimensione del mercato nazionale (dati accertati)          | 8  |
| 10.02 | Indice dimensione del mercato estero (dati accertati)             | 10 |
|       | XI pilastro: Livello di sofisticatezza imprenditoriale            |    |
| 11.05 | Ampiezza della catena di valore                                   | 14 |
| 11.04 | Natura del vantaggio competitivo                                  | 15 |
| 11.01 | Quantità dei fornitori locali                                     | 20 |
| 11.03 | Stato di sviluppo dei distretti industriali                       | 21 |
| 11.06 | Controllo della distribuzione internazionale                      | 26 |
| 11.07 | Livello di sofisticatezza dei processi produttivi                 | 26 |
| 11.02 | Qualità dei fornitori locali                                      | 28 |
| 11.08 | Grado di sviluppo del marketing                                   | 39 |
|       | XII pilastro: Innovazione                                         |    |
| 12.01 | Capacità di innovazione                                           | 20 |
| 12.07 | Brevetti per le aziende dei pubblici servizi (dati accertati)     | 25 |

|       | Rilevanti vantaggi competitivi                                   | Posizione in classifica (su 131) |
|-------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
|       |                                                                  |                                  |
|       | I pilastro: Istituzioni                                          |                                  |
| 01.08 | Peso della regolamentazione statale                              | 127                              |
| 01.07 | Tendenza allo spreco nella spesa pubblica                        | 121                              |
| 01.13 | Criminalità organizzata                                          | 117                              |
| 01.10 | Trasparenza delle decisioni governative                          | 108                              |
| 01.09 | Efficienza del quadro legale                                     | 100                              |
| 01.17 | Efficacia dei Consigli di Amministrazione aziendali              | 93                               |
| 01.18 | Protezione degli interessi degli azionisti di minoranza          | 89                               |
| 01.06 | Favoritismi nelle decisioni dei funzionari statali               | 88                               |
| 01.11 | Costi economici del terrorismo                                   | 86                               |
| 01.04 | Fiducia pubblica nella classe politica                           | 84                               |
| 01.16 | Validità della revisione contabile e delle norme di divulgazione | 74                               |
| 01.15 | Comportamento etico delle aziende                                | 68                               |
| 01.12 | Costi economici della criminalità e della violenza               | 66                               |
| 01.05 | Indipendenza della magistratura                                  | 66                               |
| 01.03 | Deviazione dei fondi pubblici                                    | 65                               |
| 01.01 | Diritti patrimoniali                                             | 53                               |
|       | Il pilastro: Infrastrutture                                      |                                  |
| 02.04 | Qualità delle infrastrutture portuali                            | 97                               |
| 02.05 | Qualità delle infrastrutture del trasporto aereo                 | 71                               |
| 02.01 | Qualità delle infrastrutture complessive                         | 68                               |
| 02.03 | Qualità delle infrastrutture ferroviarie                         | 53                               |
| 02.02 | Qualità della rete stradale                                      | 51                               |
|       | III pilastro: Stabilità macroeconomica                           |                                  |
| 03.05 | Debito pubblico (dati accertati)                                 | 118                              |
| 03.01 | Avanzo/deficit pubblico (dati accertati)                         | 112                              |
| 03.02 | Tasso di risparmio nazionale (dati accertati)                    | 80                               |
| 03.04 | Spread dei tassi di interesse (dati accertati)                   | 48                               |
|       | IV pilastro: Servizio sanitario e istruzione primaria            |                                  |
| 04.06 | Prevalenza dell'Hiv (dati accertati)                             | 77                               |
| 04.11 | Spesa per l'istruzione (dati accertati)                          | 47                               |
|       | V pilastro: Istruzione superiore e formazione                    |                                  |
| 05.08 | Livello di formazione degli operatori                            | 80                               |
| 05.03 | Qualità del sistema educativo                                    | 77                               |
| 05.04 | Qualità dell'insegnamento della Matematica e delle Scienze       | 59                               |
| 05.06 | Accessibilità ad Internet nelle scuole                           | 54                               |

|       |                                                                                          |     |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 05.05 | Qualità della dirigenza scolastica                                                       | 52  |
|       | VI pilastro: Efficienza del mercato dei prodotti                                         |     |
| 06.04 | Misura ed effetti degli oneri fiscali                                                    | 127 |
| 06.05 | Aliquote fiscali complessive (dati accertati)                                            | 112 |
| 06.12 | Impatto economico degli investimenti stranieri                                           | 109 |
| 06.11 | Prevalenza della proprietà straniera                                                     | 102 |
| 06.08 | Costi delle politiche agricole                                                           | 100 |
| 06.01 | Intensità della concorrenza locale                                                       | 78  |
| 06.13 | Oneri doganali                                                                           | 56  |
| 06.14 | Grado di orientamento dei consumatori                                                    | 54  |
| 06.06 | Numerosità delle procedure necessarie per avviare un'attività economica (dati accertati) | 52  |
| 06.03 | Effettività delle politiche antimonopolistiche                                           | 49  |
|       | VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro                                          |     |
| 07.05 | Pratiche di assunzione e licenziamento                                                   | 128 |
| 07.02 | Flessibilità retributiva                                                                 | 126 |
| 07.07 | Legame tra retribuzioni e produttività                                                   | 125 |
| 07.01 | Cooperatività tra forza-lavoro e direzione aziendale                                     | 121 |
| 07.03 | Costi non retributivi del lavoro (dati accertati)                                        | 121 |
| 07.08 | Affidamento sulla dirigenza professionale                                                | 113 |
| 07.04 | Rigidità dell'occupazione (dati accertati)                                               | 98  |
| 07.10 | Partecipazione femminile alla forza-lavoro (dati accertati)                              | 87  |
| 07.09 | Fuga dei cervelli                                                                        | 63  |
|       | VIII pilastro: Sofisticatezza del mercato finanziario                                    |     |
| 08.05 | Restrizioni al flusso di capitali                                                        | 122 |
| 08.09 | Indice dei diritti legali (dati accertati)                                               | 94  |
| 08.03 | Facilità di accesso al credito                                                           | 83  |
| 08.04 | Disponibilità di capitale di rischio                                                     | 81  |
| 08.08 | Regolamentazione degli organi di vigilanza                                               | 75  |
| 08.07 | Solidità delle banche                                                                    | 70  |
| 08.06 | Protezione degli investimenti (dati accertati)                                           | 65  |
| 08.02 | Investimenti nel mercato delle equities                                                  | 63  |
| 08.01 | Sofisticatezza del mercato finanziario                                                   | 57  |
|       | IX pilastro: Stato di preparazione tecnologica                                           |     |
| 09.04 | Investimenti stranieri e trasferimento tecnologico                                       | 100 |
| 09.02 | Assorbimento della tecnologia a livello d'impresa                                        | 79  |
| 09.01 | Disponibilità delle più recenti acquisizioni tecnologiche                                | 55  |
|       | XI pilastro: Livello di sofisticatezza imprenditoriale                                   |     |
| 11.09 | Disponibilità a delegare potere                                                          | 87  |

|       | XII pilastro: Innovazione                             |    |
|-------|-------------------------------------------------------|----|
| 12.05 | Commesse governative di prodotti tecnologici avanzati | 96 |
| 12.02 | Qualità delle istituzioni di ricerca scientifica      | 96 |
| 12.03 | Investimenti delle imprese in ricerca e sviluppo      | 72 |
| 12.04 | Collaborazione nella ricerca tra Università e imprese | 72 |
| 12.06 | Disponibilità di scienziati ed ingegneri              | 49 |

### *I maggiori ostacoli per la gestione di un'attività economica*



## ***Trasporti***

- *Privatizzazione degli aeroporti e stop al dirigismo aeroportuale;*
- *Liberalizzazione completa del trasporto ferroviario;*
- *Privatizzazione dei porti;*
- *Realizzazione di strade e tunnel a pagamento senza coinvolgimento pubblico;*
- *Adozione di tecniche di road pricing per evitare la congestione.*

### ***11.1. Trasporto aereo e aeroporti***

Il settore del trasporto aereo è uno dei pochi ad essere stato completamente liberalizzato. La liberalizzazione europea, tramite tre regolamenti, è pienamente efficace dal 1 aprile del 1997; a partire da questa data le compagnie europee sono libere di competere sul mercato comunitario. La liberalizzazione del trasporto aereo sarà ampliata a partire dall'aprile 2008, in quanto l'accordo Open Sky tra Stati Uniti d'America ed Unione Europea permetterà la competizione anche tra le compagnie tra le due sponde dell'Atlantico. Le altre rotte internazionali non sono state ancora liberalizzate e seguono accordi bilaterali conclusi dai diversi paesi dell'Unione Europea; tuttavia una sentenza della Corte di Giustizia del novembre del 2002 riconosce all'Unione il potere di concludere accordi di trasporto aereo con paesi terzi e la tendenza è quella di attribuire un potere crescente al Commissario europeo dei Trasporti.

Il mercato europeo ha superato nel 2007 gli 800 milioni di passeggeri trasportati. L'Italia è il quinto mercato, dietro alla Gran Bretagna, Germania, Spagna e Francia. Il livello di voli per abitante in Italia rimane tuttavia il più basso tra tutti i paesi dell'Unione Europea ad esclusione di quelli dell'Est Europa.

La crescita del numero di passeggeri in Italia dal 1997, anno della completa liberalizzazione ad oggi è stata di quasi il 100 per cento, in linea con la crescita

registrata nei maggiori Stati membri. Nel 2007 circa 108 milioni di passeggeri hanno volato da e per gli aeroporti italiani; in questo settore sempre più importanza hanno i vettori *low cost*. Questi ultimi hanno raggiunto a fine 2007 il 20 per cento dei voli totali, con punte del 25 per cento per i voli internazionali; questi valori permettono una stima di almeno 35 milioni di passeggeri che hanno utilizzato questi vettori. Le compagnie a basso costo più presenti in Italia sono l'irlandese Ryanair, con circa il 33 per cento dei voli e la britannica Easyjet con circa il 17 per cento dei voli.

Le compagnie tradizionali non perdono clienti, ma la loro quota di mercato continua a decrescere a causa dell'incremento della presenza delle compagnie *low cost*. Non sono presenti grandi compagnie *low cost* italiane, ma come ben insegna il caso spagnolo, non è necessario puntare su compagnie nazionali per beneficiare della liberalizzazione del mercato.

I criteri di nazionalità o regionalità sono semplici scuse per cercare di mantenere da parte dei politici e dei sindacati una certa rilevanza nel settore.

Alitalia è l'esemplificazione del fallimento dello Stato come operatore aereo, in quanto la compagnia di bandiera negli ultimi 9 anni ha perso circa 3,3 miliardi di euro e la sua quota di mercato è scesa a circa il 22 per cento nel 2007.

L'universalità del servizio è garantita dal sistema degli oneri di pubblico servizio; tuttavia per diversi anni gli oneri di pubblico servizio sono diventati delle barriere all'entrata. In Sardegna, ad esempio, l'Unione Europea ha fatto togliere nel 2007 tali oneri perché erano ritenuti ingiustificati.

Il processo di privatizzazione è indispensabile, in quanto Alitalia altrimenti fallirebbe in pochi mesi, poiché la disponibilità netta a breve della compagnia è scesa sotto i 220 milioni di Euro. Le lungaggini del processo di vendita hanno determinato una perdita per la compagnia di bandiera di circa 500 milioni di euro nell'arco del 2007 al lordo delle operazioni straordinarie effettuate dall'azienda.

Nel settore del trasporto aereo è necessaria una più ampia liberalizzazione delle rotte, tramite nuovi accordi bilaterali. Questa liberalizzazione, insieme a quelle già attuate (Ue ed Usa) sarebbe la soluzione vincente per l'altro grave problema del trasporto aereo italiano: Malpensa.

L'aeroporto lombardo può tornare a crescere solamente tramite una ricerca sul mercato di nuove compagnie aeree disposte a volare sullo scalo al posto di Alitalia. Secondo studi dell'Unione Europea, Milano Malpensa è uno dei pochi "grandi" scali europei che non ha problemi di congestione aeroportuale e

può immediatamente cercare nuove compagnie disposte a volare. La via del mercato sembra essere l'unica efficace per l'aeroporto lombardo, tanto che ha già ricevuto offerte importanti dalle maggiori compagnie europee.

Il problema principale riscontrabile oggi nel settore è la presenza di monopoli naturali nell'ambito aeroportuale. Gli aeroporti beneficiano di questa situazione ed hanno dei margini molto elevati, al contrario delle compagnie aeree che competano in un mercato molto concorrenziale.

La soluzione prospettata da molti amministratori locali di fare sistema tra gli aeroporti del Nord, porterebbe ad una situazione di monopolio ancora maggiore, con effetti negativi per i cittadini.

La privatizzazione dei sistemi aeroportuali potrebbe portare ad una gestione più efficiente degli stessi.

La riforma del trasporto nazionale proposta dall'ex ministro dei Trasporti Alessandro Bianchi diminuirebbe la concorrenza e sarebbe in grado di distruggere i passi in avanti fatti grazie alla liberalizzazione europea.

La liberalizzazione delle rotte internazionali deve essere un obiettivo prioritario e potrebbe aiutare Milano Malpensa ad uscire dalla crisi dell'abbandono necessario di Alitalia. La compagnia di bandiera non è più in grado di sostenere un doppio hub e la scelta di Roma Fiumicino è una scelta industriale che gli amministratori locali ed i politici in generale non sono in grado di valutare.

Il problema della carenza degli slot è presente in tutta Europa; essi rispondono al principio dei *grandfather's rights*, che favoriscono le compagnie "storiche". La mancanza di un sistema di prezzi provoca delle distorsioni del mercato. L'introduzione di un *secondary trading* potrebbe essere una via d'uscita, in quanto la cancellazione degli slot delle compagnie esistenti sembra non essere percorribile. L'incremento del numero degli slot è una soluzione difficilmente praticabile, in quanto sempre più in Europa sono presenti vincoli ambientali allo sviluppo degli aeroporti. Bisogna precisare che i maggiori scali italiani, ad eccezione di Milano Linate, non hanno dei problemi di carenza degli slot simili agli altri paesi europei.

La decisione di limitare i voli su Roma Ciampino (e quindi una limitazione degli slot), è una scelta politica attuata dall'ex ministro dei Trasporti, dal presidente della Regione Lazio e dal sindaco di Roma che compromette lo sviluppo del traffico aereo laziale. La scelta di costruire un nuovo scalo *low cost* a Viterbo può essere vista come una opzione non negativa, ma che comunque arriva con notevole ritardo, in quanto sono necessari alcuni anni per completare

i collegamenti aeroportuali.

Il settore del trasporto aereo necessita di una maggiore concorrenza nel sistema aeroportuale, mentre non è auspicabile una maggiore collaborazione tra i diversi operatori aeroportuali, poiché una tale scelta avrebbe effetti anticompetitivi.

Le compagnie aeree tradizionali, libere di competere a livello europeo e nel prossimo futuro anche a livello atlantico, attueranno un processo di fusione per rispondere meglio alla concorrenza effettuata dalle compagnie *low cost*. Eventuali riforme del trasporto aereo nazionale non devono compromettere la competitività delle compagnie a basso costo ed anzi dovrebbero lasciare al mercato la selezione delle compagnie più efficienti.

La liberalizzazione dei voli internazionali deve essere un obiettivo strategico di ogni governo nazionale, poiché se poco importa la nazionalità di una compagnia aerea, è necessario sviluppare sempre più il traffico internazionale di passeggeri.

La liberalizzazione europea ha evidenziato i maggiori benefici nel medio periodo e presumibilmente anche la liberalizzazione Usa-Ue comincerà a dare i suoi effetti maggiori nei prossimi 5 anni, quando anche i maggiori produttori di aeromobili cominceranno a produrre a regime una nuova generazione di aeromobili in materiali compositi.

Il mercato del trasporto aereo, pur essendo uno dei più liberalizzati, necessita di piccoli interventi per poter garantire uno sviluppo continuo anche nei prossimi decenni.

### **11.2. Trasporto ferroviario**

La liberalizzazione del trasporto ferroviario europeo è un fenomeno recente. Solamente all'inizio di questo decennio l'Unione Europea ha cominciato a vedere l'apertura del mercato come soluzione di una stagnazione del settore quasi trentennale. I modelli di liberalizzazione presi ad esempio dalla Commissione sono quelli svedese e inglese. Questi due mercati sono quelli che negli ultimi dodici anni hanno conosciuto una crescita del trasporto ferroviario, sia merci che passeggeri, di molto superiore alla media europea. Il mercato inglese è diventato il terzo a livello europeo, dietro a quello francese e tedesco per il trasporto passeggeri, con una crescita dal 1995 di più del 50 per cento.

Il mercato italiano nel trasporto ferroviario passeggeri invece ha conosciuto una crescita inferiore alla media europea ed è stato superato in termini di mi-



lioni di passeggeri chilometri dal Regno Unito. La crescita italiana è stata tra il 1995 e il 2006 di circa il 6 per cento e quindi il mercato risulta essere praticamente stagnante.

Il mercato del trasporto merci ha conosciuto una crescita dell'8 per cento negli ultimi 12 anni, contro una crescita del mercato inglese superiore al 70 per cento. La Francia, presa ad esempio da molti politici italiani, pur avendo speso nel trasporto ferroviario risorse pubbliche per circa 11 miliardi di euro l'anno, cifra doppia a quella inglese, ha conosciuto una crescita del 42 per cento negli ultimi anni nel trasporto passeggeri e una caduta del 12 per cento nel trasporto merci.

L'esempio inglese è dunque vincente, nonostante gli errori commessi nel corso del processo di privatizzazione e liberalizzazione. La privatizzazione della rete ferroviaria ha portato nel breve periodo un sottoinvestimento degli attori privati che ha comportato un peggioramento della sicurezza. Nel corso di questo decennio lo Stato ha cominciato a reinvestire nella rete ferroviaria, lasciando intatta la concorrenza degli operatori ferroviari. La Gran Bretagna negli ultimi anni è risultato essere il paese più sicuro nel trasporto ferroviario.

Il mercato italiano, al contrario di quello inglese, non è liberalizzato pienamente. La legislazione, tramite il decreto ministeriale 138 del 2000, impone la separazione tra la rete e l'operatore ferroviario. Questa separazione rimane solamente formale, in quanto sia Rfi che Trenitalia sono partecipate al 100 per cento dalla stessa holding, Ferrovie dello Stato.

Ad oggi Trenitalia è praticamente monopolista sia nel trasporto merci, con una quota di circa il 92 per cento del mercato, che nel trasporto passeggeri, dove detiene una quota superiore al 95 per cento.

La liberalizzazione del trasporto ferroviario merci è stata introdotta sia a livello nazionale che internazionale tra il 2006 e il 2007 grazie al secondo pacchetto ferroviario voluto dall'Unione Europea. La liberalizzazione del trasporto ferroviario passeggeri internazionale sarà introdotta nel 2010 grazie alla legislazione europea. In Italia sulla carta è possibile competere, tanto che alcuni operatori merci alternativi a Trenitalia stanno aumentando lentamente le loro quote di mercato e alcuni operatori nel mercato passeggeri entreranno nel mercato nei prossimi anni. Rimane una grande barriera all'entrata: la mancata separazione tra Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana.

I sussidi incrociati sembrano essere una realtà nella holding Ferrovie dello Stato ed è dunque una separazione netta tra l'operatore ferroviario monopolista e il gestore della rete.

La liberalizzazione necessita di un sistema di oneri di servizio pubblico in modo da non porre altre barriere all'entrata.

La creazione della rete ferroviaria ad alta velocità permetterà una maggiore concorrenza tra eventuali operatori che volessero competere nel trasporto ferroviario, in quanto creerebbe una maggiore disponibilità di tracce orarie.

È necessario eliminare una contrattualistica a livello nazionale poiché essa favorirebbe Trenitalia e danneggerebbe il mercato. Il governo non dovrebbe imporre un contratto unico a tutti gli operatori del trasporto ferroviario. Porre sullo stesso livello di Trenitalia tutti gli operatori ferroviari porterebbe ad una limitazione della concorrenza non indifferente.

Trenitalia è un operatore pubblico che opera in regime di quasi monopolio e nonostante questo nel 2006 ha accumulato perdite per circa due miliardi di euro. Sarebbe necessaria la separazione contabile per i tre rami principali d'azienda, Trasporto locale, Lunga Percorrenza e Merci. In questo modo i sussidi incrociati sarebbero più evidenti.

La liberalizzazione completa del trasporto ferroviario in Italia deve essere un obiettivo prioritario del governo. Successivamente sarebbe auspicabile una privatizzazione di Trenitalia e di Rete Ferroviaria Italiana (ferma restando, però, l'impossibilità di un azionariato incrociato o altri conflitti di interesse tra gestore della rete e operatore del servizio), in modo da poter vedere operare l'operatore ferroviario come un operatore privato in concorrenza con altri operatori. Le tratte non remunerative potrebbero essere messe all'asta tramite un sistema di oneri di servizio pubblico, dove vincerebbe l'azienda più efficiente.

Il mercato britannico conosce una vera concorrenza nel trasporto ferroviario passeggeri dove l'operatore più importante ha una quota di mercato di circa il 10 per cento. La concorrenza in Italia porterebbe ad una crescita del mercato e una drastica diminuzione dei sussidi pubblici forniti oggi alle Ferrovie dello Stato.

Il trasporto ferroviario italiano è debole anche nel sistema delle tariffe. Negli ultimi due anni, Trenitalia ha avuto il permesso di aumentare i prezzi dei biglietti ferroviari anche del 15 per cento all'anno. Questo è avvenuto dopo un blocco delle tariffe durato per circa 5 anni, quando invece nel 1999 era stato deciso dal Cipe un sistema di price cap, che tenesse conto anche dell'aumento di produttività dell'azienda pubblica.

Le tariffe medie italiane in un confronto europeo non sono elevate, ma Trenitalia al contrario ad esempio di SnCF, non attua un sistema di Yield Management

efficace. Questo metodo permetterebbe al monopolista di effettuare una migliore discriminazione di prezzo, come succede ad esempio nel settore aereo, e di aumentare i ricavi.

I costi di Trenitalia superano di circa 2 miliardi di euro i ricavi compresi i contributi statali e regionali, mentre il costo del personale è eccessivo; circa il 55 per cento dei costi totali è attribuibile al personale e una riduzione del numero dei dipendenti sembra necessaria per rendere più efficiente la compagnia ferroviaria.

Il sistema del trasporto ferroviario in Italia sconta un grave problema: il costo e i tempi di realizzazione dell'opere infrastrutturali.

L'alta velocità italiana è in grave ritardo rispetto alla Francia o alla Spagna, in quanto abbiamo un'estensione della rete ad alta velocità pari ad un terzo e alla metà dei due paesi; inoltre i costi di costruzione della rete sono superiori di tre volte. Se avessimo avuto dei costi "europei", l'Italia avrebbe la rete ad alta velocità più estesa d'Europa. È però essenziale che lo sviluppo della rete avvenga anche attraverso investimenti privati, e non sia totalmente addossato alle finanze pubbliche.

I vincoli ambientali e burocratici, i continui "*stop and go*", il sistema del *general contractor* contribuiscono tutti insieme all'arretratezza del sistema della rete ferroviaria italiana.

È mancata inoltre un'analisi costi benefici per le opere infrastrutturali in quanto i livelli di costi sono troppo elevati.

Il trasporto ferroviario italiano conosce un grande ritardo rispetto ai principali paesi europei, che solamente nel 2009 verrà in parte colmato grazie al completamento dell'alta velocità tra Torino-Milano-Salerno.

Il trasporto a lunga distanza è quello più facilmente privatizzabile, in quanto le perdite in questo settore sono quasi nulle. Il settore merci, che per ammissione della stessa Trenitalia opera con dei costi superiori del 30 per cento ai ricavi, deve ridurre i sussidi pubblici in modo da aprire maggiormente alla concorrenza dei vettori privati. Se il governo ritenesse strategico il trasporto ferroviario merci, potrebbe fare delle gare concessorie del servizio e ridurre al minimo l'utilizzo di risorse pubbliche nel settore.

Il trasporto passeggeri regionale dovrebbe conoscere un maggiore e migliore utilizzo delle gare, che ad oggi, anche quando impiegate si sono rivelate fallimentari. Lo strumento della gara è utile solamente se queste sono ben fatte, altrimenti il mercato fallisce. I contratti di servizio pubblico devono esse-

re meglio creati dalle regioni in modo da favorire una reale concorrenza tra gli operatori che vogliano concorrere nel mercato del trasporto regionale. Le gare inoltre dovrebbero lasciare il tempo agli operatori che volessero concorrere di poter programmare l'acquisto o il leasing della flotta ferroviaria tramite un'anticipazione di 30-36 mesi della gara stessa rispetto al periodo di applicazione del contratto.

È necessaria infine una separazione da Ferrovie dello Stato del Cesifer e degli organi che controllano il materiale rotabile, in modo che non siano possibili conflitti d'interesse.

In definitiva, il mercato del trasporto ferroviario deve essere liberalizzato in modo da poter sviluppare questo settore ed aprirlo ad una reale concorrenza.

### **11.3. Trasporto marittimo / porti**

Sempre più merci si muovono via mare. L'aumento del volume degli scambi, dovuto all'integrazione economica, e la persistente mancanza di alternative convenienti al trasporto via acqua delle merci, determinato dalla minor crescita marginale dei suoi costi per tonnellata trasportata all'aumentare di una unità di distanza rispetto agli altri modi, fanno sì che la filiera del trasporto trovi nell'infrastruttura portuale un passaggio ancora obbligato. Se il trasporto marittimo di passeggeri registra un ridimensionamento in favore del trasporto aereo, il trasporto marittimo di merci appare viceversa in espansione. Secondo gli ultimi dati disponibili, infatti, sono circa 509 milioni le tonnellate di prodotti che transitano per i porti italiani segnando un incremento del volume dei traffici pari al 4,9 per cento in più rispetto all'anno precedente.

Le ragioni di questa crescita purtroppo non risiedono tanto nella *qualità* degli approdi italiani quanto piuttosto nella loro *posizione*. È soprattutto in forza della collocazione geografica dello stivale che l'import-export marittimo italiano ha segno positivo. Se non fosse per gli ingenti e crescenti flussi commerciali provenienti dai paesi asiatici in via di sviluppo e diretti verso l'Europa e, quindi, per la nuova centralità assunta dal Mediterraneo, avrebbe probabilmente segno opposto: i porti del nord Europa continuano ad essere preferiti quando la direttrice non è quella che passa per il canale di Suez.

In passato le merci si fermavano nei porti per essere lavorate o altrimenti manipolate; negli spazi attigui ai bacini si sviluppava l'industria e si erigevano magazzini. Oggi, invece, sulle banchine raramente si assiste alla rottura o al deposito del carico in corrispondenza del cambio di modo del trasporto: le merci, solitamente stipate nei container, transitano solamente e i cargo si diri-

gono pertanto laddove è possibile farlo più velocemente, generando una vera e propria competizione tra i porti marittimi che al momento vede arrancare quelli italiani. Il nostro sistema portuale soffre, oltre che le patenti deficienze infrastrutturali, ritardi e mancanze delle liberalizzazioni.

Una parziale liberalizzazione del comparto è stata operata soltanto dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84 di riordino della legislazione in materia portuale. Con essa è stato abbandonato il pervasivo regime amministrativo dettato dal codice della navigazione, sostituito comunque da una forma piuttosto intrusiva di “mercato regolato”.

Allo scopo di adattare la normativa nazionale ai principi comunitari di tutela e promozione della concorrenza e di libera circolazione dei servizi, dopo i ripetuti *reprimenda* della Corte di Giustizia, la legge n. 84/1994 ha provveduto all’abrogazione del capo IV, titolo III, libro I del codice della navigazione, delle norme del regolamento di navigazione marittima inerenti alla disciplina del lavoro portuale e di numerose altre disposizioni del codice della navigazione, apportando significative innovazioni e purtuttavia cercando di non intaccare alcune rendite consolidate. Secondo tale logica si è perciò affidata una funzione di “indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali” ad un ente di diritto pubblico di matrice mista pubblico-corporativa (l’autorità portuale) che ha a questo scopo il compito di rilasciare le autorizzazioni e le concessioni necessarie ai privati intenzionati ad accedere al mercato delle attività portuali. Nonostante la separazione delle attività amministrative del demanio portuale da quelle riguardanti l’esercizio delle attività d’impresa – sempre e comunque preferibile alla loro precedente commistione sotto il controllo pubblico – sussistono ancora discutibili limitazioni di naturale legale e/o regolamentare all’ingresso di nuovi soggetti che potrebbero contribuire all’incremento del rapporto qualità/tariffa dei servizi ivi offerti e concorrere alla crescita del settore.

In primo luogo i numeri delle autorizzazioni per lo svolgimento delle operazioni portuali (carico, scarico, trasbordo, deposito e movimentazione in genere delle merci) e dei servizi portuali (assistenza a navi, merci e passeggeri e servizi collegati) appaiono ingiustificatamente contingentati. L’autorità portuale, secondo criteri oggettivi (requisiti di carattere personale, professionale e finanziario) stabiliti con decreto del ministro dei trasporti, rilascia le autorizzazioni entro un numero massimo da essa stessa prefissato, con il rischio concreto che, come rilevato dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), dietro a obiettive ragioni tecnico-operative del porto e temute dispersioni di efficienza si celino in realtà interessi comportamenti restrittivi della

concorrenza contro la stessa lettera della legge.

Altrettanto ingiustificatamente, inoltre, sono mantenuti dei modelli monopolistici per l'erogazione degli altri servizi afferenti al ciclo portuale, quali l'avviamento temporaneo di manodopera non specializzata (che a differenza delle maestranze portuali specializzate non rientra nei servizi portuali erogati previa autorizzazione in regime di concorrenza contingentata), i servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione e gli altri servizi di interesse generale.

Dopo una serie di tentativi sistematicamente cassati dalle autorità comunitarie, il legislatore italiano è, infatti, riuscito a non scontentare i sindacati delle maestranze portuali generiche, i c.d. "camalli", escogitando una forma di affidamento esclusivo alle compagnie portuali che soddisfacesse i requisiti richiesti dalla Commissione europea e dalla Corte di Giustizia (assenza di conflitti d'interesse tra l'unico soggetto fornitore di manodopera per far fronte alle fluttuazioni di traffico e le altre imprese portuali che ne richiedano le prestazioni, selezione del soggetto fornitore tramite procedure aperte, parità di trattamento nei confronti di tutti gli utenti portuali) e, nell'impossibilità di questo, la costituzione di un'agenzia soggetta al controllo dell'autorità portuale e gestita da un organo direttivo composto da rappresentanti delle imprese che ne usufruiscono.

Per i servizi tecnico-nautici ancillari alla navigazione (pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio), invece, si deroga ai principi di concorrenza e libera circolazione dei servizi, coerentemente al diritto comunitario e in omaggio alla teoria economica prevalente, in base alla loro qualificazione legislativa di servizi di interesse generale finalizzati alla sicurezza della navigazione e dell'approdo e alla loro presunta natura di monopolio, messa in dubbio dall'AGCM e insieme sconfessata dalle fortunate esperienze di altri porti europei come quelli di Amburgo, Anversa, Rotterdam...

In questo caso persino la concorrenza per il mercato, che rende possibile la periodica contendibilità dell'offerta attraverso la concorrenza per l'affidamento del servizio, è resa improbabile poiché gare pubbliche ripetute con cadenza fissa sono al momento eluse grazie alla permanente facoltà riconosciuta in capo alle autorità portuali di continuare a svolgere attraverso società partecipate *ad hoc* tali attività al fine di scongiurare eventuali riduzioni di organico.

Gli altri servizi d'interesse generale (illuminazione, servizi di pulizia e raccolta rifiuti, servizio idrico, servizi di manutenzione e riparazione, stazioni marittime passeggeri, servizi informatici e telematica, altri servizi comuni al settore industriale e commerciale del porto) sono anch'essi sottratti alla concorrenza

nel mercato, ma di regola sono affidati tramite gara sebbene i bandi contengano discutibili clausole sociali di salvaguardia degli esuberi che inevitabilmente allontanano nuovi ingressi e così facilitano la permanenza delle concessioni in capo alle società partecipate dagli enti pubblici.

A complicare il panorama del trasporto marittimo italiano vi è, infine, la presenza di un colosso pubblico come Tirrenia: la compagnia di trasporto controllata al 100 per cento da Fintecna e quindi di proprietà dello Stato che, beneficiando di contributi statali per il servizio pubblico in misura pari alla metà dei suoi ricavi, impedisce lo sviluppo di una reale competizione tra compagnie di *short sea shipping* e alimenta forti distorsioni di mercato fra trasporto marittimo e trasporto aereo.

In considerazione di questi tanti ostacoli opposti alla libera concorrenza in ambito portuale e marittimo è auspicabile una decisa ripresa del processo – che appare ancora ben lungi dall’essere concluso – di liberalizzazione del comparto. L’abolizione del numero contingentato delle autorizzazioni per le imprese impegnate nelle operazioni e nei servizi portuali, l’apertura dei mercati dell’avviamento di manodopera, dei servizi tecnico-nautici e degli altri servizi d’interesse generale attraverso l’abbandono dei modelli monopolistici e il riconoscimento ad oggi negato della portata assoluta del diritto di autoproduzione di vettori e terminalisti, l’abolizione delle clausole sociali dei bandi di gara e la privatizzazione di Tirrenia sarebbero quindi provvedimenti nella giusta direzione, nella prospettiva di lungo termine di poter mettere in discussione funzioni, natura ed esistenza delle autorità portuali.

L’attuale organizzazione del sistema portuale imperniata sulla regia dell’autorità, infatti, si sta rivelando superata e perciò andrebbe completamente ripensata, puntando a restringere l’influenza del potere pubblico e ad ampliare lo spazio delle mediazioni di mercato fino ad arrivare ad una completa privatizzazione dei porti sul modello inglese della *sale of assets*.

Tante sono le resistenze che provengono dai vari gruppi di pressione aventi interesse nel mantenimento dello *status quo*, se non in un rigurgito di protezionismo: sindacati, imprese, enti locali...; tante sono quelle opposte da una pubblica opinione che nella maggioranza ancora guarda con sospetto a consistenti iniezioni di concorrenza e libera iniziativa nella gestione delle *public utilities*. Eppure un loro superamento consentirebbe ai porti italiani di attirare più vettori e quindi più investitori e più risorse da destinare al recupero del deficit infrastrutturale portuale e retroportuale, che – dovuto peraltro anche alle mancate liberalizzazioni del comparto ferroviario – costituisce l’altra principale causa della scarsa competitività del sistema portuale italiano e, in de-

finitiva, del mancato sfruttamento di una grande opportunità di sviluppo per l'intero paese.

#### ***11.4. Strade ed infrastrutture***

In Italia, il dibattito pubblico relativo al tema delle infrastrutture è stato caratterizzato negli ultimi anni dal confronto fra la posizione – largamente predominante sia nel mondo politico che in quello imprenditoriale – di chi ritiene che il nostro paese sia caratterizzato da una dotazione di reti di trasporto fortemente deficitaria e che costituisca un serio ostacolo alla crescita e quella, minoritaria in termini numerici ma con un forte potere di interdizione, di chi si oppone, in particolare per ragioni di carattere ambientale, alla realizzazione di qualsiasi nuova opera. Analoghe motivazioni “verdi” vengono spesso avanzate da esponenti del “partito del fare” per avallare la realizzazione, a carico delle finanze pubbliche, di infrastrutture ferroviarie: tali opere consentirebbero di contemperare, grazie al cosiddetto riequilibrio modale fra strada e ferrovia, le esigenze dello sviluppo con quelle di tutela dell'ambiente e del territorio. Per quanto concerne l'ambito di intervento prioritario, sembra poi esservi una larga preferenza per le opere di collegamento fra le grandi aree urbane del paese e per la costruzione delle tratte di connessione della rete nazionale con quella dei paesi confinanti. A fronte di lunghissime “liste della spesa” di interventi da realizzare, si lamenta poi l'indisponibilità di adeguate risorse finanziarie per gli investimenti nel settore.

Dall'analisi delle evidenze empiriche disponibili sembrano però emergere alcune perplessità in merito alla diagnosi delle problematiche del settore e, conseguentemente, alle proposte di intervento.

Nell'anno 2004, la lunghezza complessiva della rete stradale in Italia ammontava a circa 668 mila chilometri, valore di poco superiore a quello delle Germania; in Francia si sfiorava il milione di chilometri mentre molto più contenuta risultava essere l'estensione della rete nel Regno Unito.

Se rapportati alla popolazione residente ed alla superficie, tali dati mostrano come il nostro paese presenti una dotazione infrastrutturale intermedia: in particolare, l'estesa della rete per abitante risulta essere inferiore di quasi il 50 per cento rispetto a quella d'Oltralpe ma superiore a quella di Germania e Regno Unito.

La densità della rete, data dal rapporto fra estesa chilometrica complessiva e superficie, risulta essere più elevata in Italia che negli altri paesi mentre, per quanto concerne le autostrade, infrastrutture caratterizzate da livello qualitati-



vo ed intensità di traffico significativamente più elevati rispetto alle strade ordinarie, è la Germania a svettare, con una dotazione superiore del 50 per cento rispetto all'Italia e quasi doppia di quella della Francia e del Regno Unito.

Con riferimento alle reti ferroviarie, la dotazione del nostro paese in rapporto al numero di abitanti risulta più modesta di quella di Francia e Germania e doppia rispetto al Regno Unito. La densità della rete elettrificata si attesta in posizione mediana tra quella degli altri due paesi dell'Europa continentale. Si rileva infine come la Francia disponga di linee ad alta velocità aventi una estensione complessiva pari a quasi tre volte quella dell'Italia. Nel Regno Unito è attualmente in esercizio una sola tratta ad alta velocità di lunghezza pari a 74 chilometri.

In sintesi, per quanto concerne la rete stradale, la situazione dell'Italia è sostanzialmente allineata alla media degli altri maggiori Stati membri della Ue. La Germania dispone di una rete ferroviaria più densa della nostra mentre in Francia vi sono linee ad alta velocità con un'estensione complessiva superiore di tre volte. Sia in termini di popolazione servita che di estensione della rete, l'Italia presenta inoltre una dotazione infrastrutture di trasporto rapido di massa ossia, linee di metropolitane e tramvie veloci (o metropolitane leggere), molto al di sotto degli altri paesi.

A tale deficit infrastrutturale relativo al trasporto su ferro viene spesso ricondotto il più forte squilibrio modale a favore del trasporto individuale e su gomma ed il conseguente maggiore impatto ambientale della mobilità.

Un confronto fra le principali nazioni dell'Unione Europea, Francia, Germania, Italia e Regno Unito, mostra come, in realtà, l'attuale ripartizione modale tra l'automobile ed il trasporto pubblico sia abbastanza omogenea. La quota-par-te del traffico privato è mediamente dell'85 per cento: la percentuale più bassa è quella dell'Italia (83 per cento) e la più consistente dal Regno Unito (88 per cento). In Svizzera, il paese europeo dotato del miglior sistema di trasporto pubblico di breve e lunga percorrenza, il valore si attesta a circa l'81 per cento. In termini assoluti, il traffico stradale fa segnare il valore più contenuto in Italia (6.526 veicoli-chilometri pro capite l'anno) ed il più elevato in Francia (7.139), valore di poco superiore a quello della Svizzera (7.131).

La ripartizione modale per il trasporto merci terrestri è analoga a quella dei passeggeri: con riferimento ai principali Paesi europei, la quota minima per la gomma si registra in Germania (83 per cento) e la più elevata in Italia (90 per cento).

In termini economici poi la quota di mercato del trasporto ferroviario è persi-

no inferiore a quella relativa ai valori fisici: in Italia, ad esempio, le spese per il trasporto merci su gomma sono circa il 98 per cento dei costi per l'intero trasporto merci terrestre.

Tali dati mostrano come politiche di investimento in infrastrutture di trasporto pubblico non possano modificare, se non in misura marginale, la ripartizione modale fra modo di trasporto individuale e collettivo. Peraltro, sia con riferimento all'inquinamento atmosferico che al rumore, negli ultimi decenni il progresso tecnologico ha fatto sì che le emissioni unitarie dei veicoli venissero drasticamente ridotte; nei maggiori centri urbani la concentrazione di inquinanti risulta essere di gran lunga inferiore a quella del passato. Sono ancora possibili miglioramenti di entità limitata che dipenderanno, in larga misura, dal rinnovo del parco veicolare.

Le emissioni complessive di CO<sub>2</sub> sono in aumento: la crescita della mobilità è infatti stata finora più rapida della riduzione dei consumi e delle emissioni unitarie. Peraltro, l'attuale livello di tassazione del carburante è di almeno un ordine di grandezza superiore a quello "ottimale" per l'internalizzazione del costo esterno correlato all'emissione di gas serra.

Si rileva inoltre come, sia con riferimento agli spostamenti dei passeggeri che a quelli delle merci, oltre l'80 per cento dei traffici si sviluppino sulle distanze medio-brevi: ad esempio, il 78 per cento del traffico delle merci lungo le autostrade è compreso all'interno della stessa regione; i camion i cui spostamenti sono superiori ai 500 chilometri rappresentano solo lo 0,2 per cento dei veicoli sulle arterie a pedaggio. Con la parziale eccezione del Brennero, l'attuale capacità di trasporto dei collegamenti internazionali dell'Italia, sia ferroviari che stradali, è sufficiente a soddisfare la domanda di mobilità nei prossimi decenni anche qualora i tassi di crescita si rivelassero superiori a quelli del recente passato.

Per quanto concerne la crescita economica, si sottolinea infine come il livello complessivo di dotazione infrastrutturale di un paese o di un'area geografica non sembri avere un impatto significativo sullo sviluppo. In ambito europeo, negli ultimi venti anni il Pil è cresciuto assai più rapidamente in paesi quali la Gran Bretagna e l'Irlanda, caratterizzati da una modesta dotazione infrastrutturale e da una sfavorevole localizzazione geografica oltre che da un più basso livello di pressione fiscale rispetto all'Europa continentale. In Italia, i maggiori tassi di crescita sono stati registrati nell'area nord-orientale sebbene in tale zona si registrino i più elevati livelli di congestione. Tale apparente contraddizione può essere spiegata con il fatto che i costi di congestione, anche nelle aree ove il fenomeno è più rilevante, rappresentano una quota assai mo-

desta della ricchezza prodotta, intorno ad un decimo di punto.

Alla luce degli elementi sopra descritti, si possono delineare alcune indicazioni in merito alle scelte da compiere nel settore delle infrastrutture.

Innanzitutto occorre trasferire a livello locale le competenze relative alla realizzazione ed al finanziamento di nuove infrastrutture riducendo contemporaneamente le entrate fiscali dello Stato in misura pari alla diminuzione delle spese per gli investimenti. In tale ottica, è auspicabile l'abolizione del Piano Generale dei Trasporti. Non dovrebbero essere destinati finanziamenti statali per la costruzione della linea ferroviaria ad alta capacità Torino-Lione.

Al fine della decisione in merito all'opportunità di costruire una data infrastruttura, dovrebbe essere resa vincolante la realizzazione di analisi costi-benefici che prenda in esame contemporaneamente più alternative di intervento. Considerata la scarsa rilevanza dei benefici per i non utenti conseguente alla realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto collettivo sia con riferimento all'impatto ambientale che alla riduzione della congestione, la priorità di intervento dovrebbe riguardare il potenziamento dell'offerta della rete stradale. A tal riguardo si fa rilevare come, sia nel caso di infrastrutture a pedaggio che in riferimento alla rete ordinaria di proprietà pubblica, in presenza di elevati livelli di congestione, gli introiti dei gestori – pedaggi ed entrate fiscali – coprano con ampio margine i costi di investimento e quelli di manutenzione e consentano di realizzare nuove infrastrutture a carico degli attuali e dei futuri utenti. Nelle aree urbane a maggiore densità, sono prevedibili ritorni economici (ed indirettamente ambientali) positivi nel caso di realizzazione di nuove infrastrutture stradali sotterranee ed in particolare di "metrostrade", infrastrutture di dimensioni e costi ridotti rispetto ai tunnel tradizionali e riservate ai soli veicoli leggeri che rappresentano più del 90 per cento del traffico urbano. In uno spazio sotterraneo di una decina di metri di diametro è possibile realizzare, anziché due sensi di marcia affiancati come di norma accade per le gallerie stradali, sei corsie suddivise su due livelli sovrapposti, cosa che riduce i costi a circa un terzo, a pari capacità. Nella primavera 2008 a Parigi verrà aperta al traffico la prima infrastruttura di questo tipo a livello mondiale. L'opera sarà realizzata senza alcun contributo pubblico. Un progetto analogo è in fase di studio a Milano. Nelle città che ospitano i maggiori porti nazionali, rilevanti benefici potrebbero essere conseguiti grazie alla realizzazione di tunnel stradali riservati ai veicoli pesanti.

### 11.5. Road pricing

La strategia finora prevalentemente utilizzata ai fini della riduzione della congestione sulla rete stradale è stata quella del sussidio del trasporto collettivo. Tale politica ha però avuto un'efficacia assai limitata. I modesti risultati conseguiti in termini di trasferimento di una quota parte degli spostamenti dall'auto al trasporto pubblico possono essere ricondotti a due motivazioni principali: da un lato, il sussidio dei trasporti collettivi fa fine di offrire un servizio ad un prezzo inferiore ai costi di produzione non consente, di norma, di colmare il divario esistente in termini di costo generalizzato del trasporto. Nei paesi sviluppati il valore monetario del tempo è di un ordine di grandezza superiore al costo monetario delle tariffe: per questo motivo, il trasporto individuale viene prescelto per una quota largamente maggioritaria degli spostamenti nonostante costi assai più di quello collettivo. A ciò si aggiunge il fatto che, spesso, un più elevato livello di sussidi non si è tradotto in un ampliamento dell'offerta o in una riduzione delle tariffe del trasporto collettivo ma in un incremento del livello di inefficienza e, quindi, dei costi di produzione.

Una possibile approccio alternativo al problema è quello che prevede l'introduzione di sistemi di pedaggio del traffico. Il pagamento di un prezzo fornisce da un lato un incentivo a ridurre il consumo dello scarso spazio disponibile, in particolare in ambito urbano e, dall'altro, consente di raccogliere risorse per ampliare l'offerta di infrastrutture.

Per valutare correttamente le potenzialità del *road pricing* occorre in primo luogo precisare quale sia la rilevanza del fenomeno della congestione.

Per quantificare i costi della congestione viene spesso adottato un approccio "naïf" che consiste nel confrontare i tempi di viaggio impiegati realmente con quelli che sarebbero stati necessari in presenza di traffico nullo. Tale approccio non è corretto. Le strade non sono infatti costruite per essere vuote e la situazione presa a riferimento non ha alcunché di ottimale né di auspicabile. La nozione di tempo "perso" è poi priva di senso. Perché mai infatti il tempo di viaggio realmente impiegato su di una strada congestionata dovrebbe essere messo a confronto con il tempo di viaggio impiegato sulla stessa strada vuota, invece che con il tempo di viaggio impiegato dal trasporto pubblico (tipicamente pari al doppio di quello dell'auto)? O con quello necessario per percorrere lo stesso tratto di strada in bicicletta?

Una corretta definizione dei costi di congestione deve invece prendere in considerazione la disponibilità degli utenti a pagare per l'uso della strada e cioè deve tenere in considerazione, oltre alle caratteristiche dell'offerta, la curva

di domanda. In tale prospettiva, fino a che l'automobilista marginale trae benefici superiori all'incremento di tempo di percorrenza inflitto agli altri utenti della strada, l'aumento della congestione non è da ritenersi per la collettività un fatto negativo. La situazione ottimale è quella nella quale il beneficio marginale dell'automobilista eguaglia il costo marginale imposto agli altri utenti della strada.

L'idea, largamente diffusa, che la congestione stradale comporti elevati costi per la collettività (il "Libro Verde" sulla politica dei trasporti della Commissione Europea, ad esempio, li stima pari al 2 per cento del Pil) è basata sull'approccio naïf. Il costo economico "vero" della congestione risulta essere di gran lunga inferiore. In base ad una recente stima, il costo della congestione nella città di Parigi, la maggior area metropolitana europea, si attesterebbe intorno agli 0,5 miliardi di euro all'anno, valore pari ad un quindicesimo rispetto al calcolo effettuato con riferimento al cosiddetto tempo perso ed equivalente all'1 per cento dell'utilità generata dal trasporto stradale (somma del costo totale degli spostamenti, in denaro e in tempo e del surplus degli utenti) e allo 0,12 per cento della ricchezza prodotta nella capitale francese.

L'opportunità di adottare o meno politiche di *pricing* dovrebbe essere fondata sul confronto fra i benefici conseguibili in termini di riduzione dei tempi di viaggio ed i costi sostenuti per la gestione del sistema cui va sommata la perdita di efficienza conseguente all'eventuale incremento dei sussidi al trasporto pubblico.

In tale prospettiva, le esperienze fin qui condotte in ambito europeo sono state caratterizzate da risultati non univoci.

A Londra, l'introduzione della *congestion charge* ha consentito di ridurre del 90 per cento i costi di congestione all'interno dell'area centrale di Londra, con un beneficio economico stimato intorno a 70 milioni di euro per anno. Il costo di implementazione del sistema è nell'intorno dei 180 milioni di euro per anno, ossia pari a quasi a 2,5 volte i benefici ottenuti. Per una corretta valutazione dei benefici ottenuti grazie al sistema di pedaggio occorrerebbe valutare anche i vantaggi conseguiti al di fuori dell'area soggetta a pedaggio grazie alla riduzione del numero di veicoli in circolazione. Tale valutazione risulta essere quanto mai problematica: si tratta infatti di valutare minime variazioni di un parametro, la velocità degli spostamenti in una vasta area, che è influenzato da un elevatissimo numero di fattori. Ad oggi, non è dunque possibile esprimere una valutazione definitiva in merito all'esperienza londinese.

Risultati positivi in termini di miglioramento delle condizioni di circolazione,

oltre che di vivibilità, sono stati conseguiti grazie all'adozione di schemi di pedaggio nelle maggiori città della Norvegia dove il *pricing* è stato introdotto in contemporanea con il potenziamento della rete stradale ed in particolare con la realizzazione di tunnel che hanno assorbito quote significative di traffico di superficie.

In particolare nella capitale Oslo, grazie all'introduzione del pedaggio, è stato possibile accelerare il programma di investimenti in infrastrutture stradali e si è resa possibile la costruzione di alcuni tunnel stradali urbani: tra il 1990 ed il 2001 è stato speso un ammontare pari a 1,4 miliardi di euro di cui il 55 per cento acquisito tramite i pedaggi. La decisione di adottare il pedaggio venne presa dopo svariati decenni nei quali le maggiori risorse erano state destinate al trasporto collettivo e si era registrato un progressivo peggioramento delle condizioni di circolazione. L'opera più importante che è stata realizzata è una galleria stradale che attraversa in sotterranea l'area centrale della città. Tale infrastruttura, aperta al traffico due settimane prima dell'introduzione del pedaggio, ha consentito di azzerare le code per l'attraversamento di Oslo e ha reso possibile la trasformazione della zona sovrastante da area fortemente trafficata (80 mila veicoli al giorno) in un'area pedonalizzata con significative riduzioni del livello di inquinamento atmosferico ed acustico; sono inoltre state registrate ricadute positive in termini di sicurezza sia per la separazione del traffico veicolare da quello pedonale e ciclistico, sia per le migliori condizioni, in ogni condizione atmosferica, del manto stradale del tunnel rispetto a quelle della pre-esistente viabilità di superficie.

In sintesi, è possibile affermare che, oggi, pur in assenza di un sistema di pedaggio in ambito urbano ove più elevati sono i costi di congestione, il sistema del trasporto stradale risulta essere relativamente efficiente. Esistono modesti margini di miglioramento che possono essere conseguiti con l'adozione di schemi di pedaggio. Il successo di tali provvedimenti è quindi strettamente vincolato al contenimento dei costi di gestione. In prospettiva futura, è prevedibile che tali costi diminuiscano sia grazie allo sviluppo tecnologico che all'ampliamento del numero di soggetti in grado di partecipare alle gare indette dal soggetto pubblico proprietario della rete stradale per l'affidamento della gestione dei sistemi di tariffazione. Considerata inoltre la prevedibile crescita della mobilità e, quindi, in assenza di un parallelo ampliamento dell'offerta, dei costi di congestione, è ipotizzabile che, nel medio periodo, l'adozione di schemi di *pricing* possa risultare conveniente in alcune delle maggiori aree urbane italiane. Per quanto concerne l'utilizzo dei proventi del pedaggio, l'opzione prioritaria dovrebbe essere quella dell'accrescimento dell'offerta di

strade o la riduzione della pressione fiscale sull'auto piuttosto che l'aumento dei sussidi al trasporto collettivo. A differenza di quanto accade con gli impatti ambientali della mobilità che interessano tutte le persone che vivono in un'area urbana, le esternalità da congestione sono interne all'insieme degli utenti dei veicoli motorizzati. Questa caratteristica peculiare delle esternalità da congestione ha una diretta implicazione sull'impiego dei proventi ottenuti attraverso l'imposizione del pedaggio. Non esiste infatti alcuna seria ragione per distribuire ai non utenti dei veicoli motorizzati tali risorse. I non utenti non sono danneggiati dalla congestione (al contrario dell'inquinamento) e non necessitano perciò di essere compensati. Le politiche della congestione dovrebbero perciò essere intraprese nel solo interesse degli utenti della strada.





## ***Energia e ambiente***

- *Semplificare i processi autorizzativi per le infrastrutture energetiche e le fonti rinnovabili;*
- *Abolizione del Prezzo unico nazionale dell'elettricità;*
- *Riduzione e razionalizzazione degli incentivi alle rinnovabili;*
- *Creazione di una cornice regolatoria per il nucleare;*
- *Semplificazione della normativa ambientale.*

### ***12.1. Approvvigionamento del gas naturale***

Il gas naturale è il secondo componente del mix energetico italiano dopo il petrolio (rispettivamente, 69,7 e 84,7 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio, o tep, nel 2006, su un totale di 195,6). La sua importanza dipende non solo dalla preminenza rispetto ad altre fonti, ma anche dal suo impiego nella generazione elettrica. Il gas è infatti il principale combustibile utilizzato a tale fine: nel 2006, l'ultimo anno per cui i dati sono disponibili, dal metano sono scaturiti 158,3 gigawattora su una produzione totale di 315, cioè circa la metà.

Nel 2006, il paese ha consumato 84,3 miliardi di metri cubi di gas, circa il 2 per cento in meno rispetto al 2005 (quando la domanda aveva raggiunto la cifra record di 86,3 miliardi di metri cubi). La riduzione è dovuta essenzialmente alle temperature particolarmente miti dei mesi invernali. Inoltre, una quota pari a 3,7 miliardi di metri cubi (circa il 4 per cento degli 88 miliardi di metri cubi complessivi) è stata immessa negli stoccaggi, a cui nell'anno precedente era stato necessario attingere. La produzione nazionale, 10,4 miliardi di metri cubi, ha coperto meno del 12 per cento del contingente immesso in rete, mentre il resto – 77,3 miliardi di metri cubi – è di importazione, largamente per via gasdotto. In Italia esiste un unico terminale di rigassificazione, quello di Pani-

gaglia dell'Eni, con una capacità di 4 miliardi di metri cubi, da cui però sono transitati solo 2,5 miliardi di metri cubi provenienti dall'Algeria.

La produzione nazionale è in calo del 9,1 per cento rispetto al 2005, e si prevede che il trend – iniziato nei primi anni Novanta – proseguirà fino all'esaurimento delle risorse note, stimato tra 9 anni. Al calo contribuisce anche il sostanziale crollo delle attività di esplorazione (nel 2004 sono stati perforati 10 pozzi, contro i 126 del 1986). Ciò è dovuto principalmente a una serie di ostacoli autorizzativi a cui le compagnie devono sottostare, oltre al divieto di estrazione nell'Adriatico settentrionale a causa del presunto rischio di fenomeni di subsidenza.

Per far fronte a una domanda crescente di gas – trainata dai consumi elettrici – sono previsti una serie di interventi tesi ad aumentare la capacità dei gasdotti esistenti e a realizzare nuove infrastrutture di adduzione, sia gasdotti sia terminali di rigassificazione. Tali interventi si devono però sistematicamente scontrare con una serie di difficoltà di carattere autorizzativo. Sono due gli aspetti principali: da un lato la presenza di processi autorizzativi pesanti, costosi, farraginosi e confusi. Dall'altro le opposizioni di enti locali e associazioni ambientaliste e dei consumatori, oltre a diversi altri soggetti, che a vario titolo esercitano un diritto di veto di fatto sull'operato delle imprese. La pretesa di impedire la realizzazione degli impianti talvolta ha un preciso segno politico (non partitico) che spesso si riassume nella distruzione preconcetta di quanto era stato costruito dalle amministrazioni precedenti. Questi atteggiamenti derivano principalmente dall'irresponsabilità degli amministratori locali – che non hanno alcun interesse ad appoggiare la realizzazione di impianti che, in generale, scontentano tutti e non sono nello specifico interesse di nessuno – e da una distribuzione pasticciata delle competenze tra Stato, Regioni e altri enti o agenzie. Tuttavia, è urgente trovare una quadra per scardinare questo blocco, a meno che non si voglia mantenere l'attuale, assurda situazione di crisi permanente in un paese che si ritiene, ed è ritenuto, la settima potenza industriale del mondo. È infatti diffusa l'idea che l'insediamento di una nuova maggioranza comporti il diritto di rimettere in discussione tutto ciò che è stato fatto dalla precedente. Il ragionamento è tanto più insidioso in quanto sembra fare appello al diritto di ciascuno di decidere il suo futuro. Il punto è che si tratta di un ragionamento puramente illusorio: i trend relativi al consumo energetico in Italia parlano chiarissimo. Il paese ha bisogno di nuovi impianti. E i nuovi impianti da qualche parte devono pur essere piazzati. Il rischio – più che un rischio: la china che ormai l'Italia sembra aver imboccato – è che dalla sindrome Nimby (*Not in my backyard*) si passi alla

sindrome Banana (*Build absolutely nothing anywhere near anything*). Il risultato? L'incapacità di far fronte alla domanda e una migrazione delle imprese multinazionali.

Vi sono, a monte di ciò, almeno due ragioni distinte. La prima riguarda il coinvolgimento nel processo autorizzativo di soggetti che non traggono alcun beneficio diretto da, e quindi non hanno alcun interesse ad appoggiare, i nuovi impianti. Tale problema può essere risolto sia limitando il numero dei soggetti coinvolti, sia creando un interesse (per esempio attraverso il riconoscimento di un credito d'imposta sugli sconti che le imprese possono praticare ai residenti che acquistano il loro gas o elettricità), sia facendo entrambe le cose. Soprattutto, però, occorre una revisione di una normativa che sembra concepita per aprire falle nel processo autorizzativo, danneggiando le imprese.

Occorre dunque conciliare, con ragionevole fermezza, le esigenze delle imprese con quelle di chi, a torto o a ragione, ritiene di aver qualcosa da dire: cercando di scremare dalle opposizioni quelle puramente strumentali o ideologiche. A tale fine è necessario incidere sulle possibilità di ottenere dalla giustizia amministrativa la sospensione di determinate opere, di rilevanza regionale o nazionale, definitivamente approvate da tutte le autorità competenti. Lo scopo è evidente: spesso accade che un soggetto privato decida di investire quantità ingenti di risorse, ottenga ogni autorizzazione necessaria, e poi, dopo l'inizio dei lavori, si ritrovi paralizzato a tempo indeterminato da azioni cautelari talvolta puramente pretestuose. Le conseguenze di questa situazione sono sotto gli occhi di tutti: i privati hanno sempre più timore ad investire in grandi opere di notevole rilevanza finanziaria (e collettiva), poiché temono di gettare dalla finestra il proprio denaro.

Piuttosto è necessario che determinate istanze, anche perfettamente legittime, possano esplicitarsi prima della fase esecutiva. Per questo motivo sarebbe opportuno che, tra il momento dell'approvazione definitiva da parte delle autorità pubbliche e quello dell'inizio dei lavori, si potesse svolgere un periodo di confronto tra gli operatori economici coinvolti e il resto della società civile. In questo periodo tutti i soggetti che ritengano di essere in una posizione (morale o materiale) in qualche modo interessata dall'opera autorizzata espongono le proprie perplessità: ciò nell'ambito di una vera e propria trattativa, andando al di là delle mere rimostranze. Potranno essere presentate controproposte allo scopo di giungere ad un accordo modificativo del testo approvato dalle autorità pubbliche competenti. Perché ci si dovrebbe accordare? Perché è un comportamento razionale: conviene ai soggetti interessati – si pensi, ad esempio alle associazioni di cittadini o alle organizzazioni eco-

logiste – che potrebbero vedersi accolte alcune tra le loro istanze; conviene ai privati investitori, che preferiscono sicuramente effettuare concessioni di natura economica e assumersi impegni nei confronti della collettività all'interno di un quadro contraddistinto dalla certezza del diritto, piuttosto che ignorare determinate legittime istanze e rischiare, successivamente, manifestazioni di ampia portata, magari tali da stimolare interventi politici esterni con il conseguente blocco di ogni lavoro.

Un analogo ragionamento si applica alla ripresa delle attività di esplorazione ed estrattive: anche in questo caso è necessario semplificare, linearizzare e accorciare i processi autorizzativi.

In assenza di questo genere di riforme, viene meno il presupposto stesso delle liberalizzazioni che hanno investito i nostri sistemi energetici, ossia che possa e debba essere il mercato a stabilire – poniamo – il numero di rigassificatori di cui il paese ha bisogno. Il ruolo dello Stato regolatore non è quello di pianificare, o anche solo indirizzare, gli esiti del mercato, bensì quello di fissare i criteri (per quanto stringenti) entro cui le imprese possono muoversi. Nel momento in cui viene definita una certa procedura, per esempio la valutazione di impatto ambientale, tutti i progetti che sono in grado di soddisfarne i requisiti dovrebbero ricevere il via libera, anche se ai politici locali o nazionali paiono insoddisfacenti.

All'atto pratico, questo implica due genere di provvedimenti. Da un lato, occorre istituire e rispettare il principio per cui i progetti relativi alle grandi infrastrutture debbono soddisfare requisiti tecnici, non politici. Non importa se, agli occhi di chi volta per volta occupa posizioni di governo, l'Italia debba puntare a soddisfare solo il suo fabbisogno di gas oppure debba andare oltre e divenire un *hub* per l'Europa meridionale: quel che conta è che i progetti presentati siano in linea con gli standard richiesti. Secondariamente, le imprese devono trovarsi di fronte pochi interlocutori a cui far riferimento in tutti i passi necessari all'ottenimento delle autorizzazioni. Vi sono molti modi di coinvolgere le popolazioni locali senza moltiplicare il numero dei soggetti che partecipano al processo.

Infine, affinché gli investimenti a monte della filiera del gas siano intrapresi occorre che alle imprese sia garantita la possibilità di trovare sbocchi a valle, ossia che il mercato del gas sia pienamente liberalizzato. Come mostra il capitolo di questo *Manuale* relativo alle reti, anche in questo caso vale il principio della separazione delle reti esistenti, mentre per i nuovi tratti di rete, così come per le nuove infrastrutture di adduzione, bisogna garantire esenzioni o deroghe dal criterio della terzietà e non discriminazione.

### 12.2. Mercato elettrico

Valgono, per il mercato elettrico, diverse considerazioni già espresse in relazione al gas naturale: in particolare, la corsa a ostacoli amministrativa necessaria a ottenere le autorizzazioni per nuove installazioni o per la riconversione di vecchi impianti rappresenta un grave deterrente agli investimenti. I settori energetici sono caratterizzati da un'elevata intensità di capitale, e questo fa sì che le imprese siano particolarmente sensibili al rischio-paese. Anche in questo caso, dunque, vale la richiesta di procedimenti più lineari e snelli, e la riduzione dei soggetti chiamati a pronunciarsi sulle richieste di autorizzazioni. Analogamente, pesa molto la confusione normativa ambientale, in virtù della quale è davvero difficile per le imprese programmare i loro investimenti.

A differenza del caso del gas, tuttavia, la creazione di condizioni concorrenziali nel mercato elettrico è andata, finora, a buon fine. In particolare è stato possibile perseguire una separazione proprietaria tra l'ex monopolista e Terna, la compagnia che gestisce la rete, sebbene entrambi siano partecipati dalla Cassa Depositi e Prestiti e, direttamente o indirettamente, dal Tesoro. Questo crea un conflitto di interessi che va sanato, ma che comunque è di grado inferiore a quello esistente nel caso di Snam Rete Gas, controllata dall'Eni.

L'insidia al mercato elettrico viene da altre direzioni. La prima è quella degli enti locali: pur sostanzialmente liberalizzate a livello nazionale, le *utilities* sono ancora trincerate dentro nicchie monopolistiche quando si guarda alle realtà territoriali. Il fenomeno del neosocialismo municipale trova, qui, la sua massima espressione, e ha risultati barocchi come nel caso di A2A, la compagnia nata dalla fusione tra la milanese Aem e la bresciana Asm. Il *merger*, dal punto di vista economico, ha molto senso, poiché nel campo elettrico è possibile realizzare significative economie di scala. Tuttavia, avere a che fare con due azionisti "politici" come i Comuni di Milano e Brescia ha dato vita a una *corporate governance* intricata e potenzialmente paralizzante. Un'esperienza simile, del resto, la si era avuta con Iride, cioè il gruppo che ha assorbito Aem Torino e Amga di Genova. Ma ancora più grave di queste che, in fondo, restano questioni interne alle aziende è l'incentivo perverso dei Comuni azionisti a garantire condizioni monopolistiche alle aziende partecipate, allo scopo di mantenerne alti i profitti e dunque i dividendi. Banalmente, a livello locale difficilmente le reti sono non si dice separate, ma almeno gestite in modo trasparente. In questi casi, occorre traslare a livello locale le norme vigenti a livello nazionale, ed evitare per quanto possibile l'emergere di conflitti di interesse. Acquista dunque particolare rilievo la proposta di creare solidi incentivi perché gli enti locali escano dall'azionariato delle *utilities*, come illustrato nel ca-

pitolo relativo alle riforme del settore pubblico.

Altri ostacoli al mercato derivano dal perdurare di una logica ancora legata ai tempi in cui l'elettricità era fornita in regime di monopolio pubblico: il prezzo unico nazionale (Pun) e le tariffe sociali.

La borsa elettrica italiana (Ipx) ha un funzionamento ibrido, in particolare per quel che riguarda il cosiddetto mercato del giorno prima: dal lato dell'offerta essa è strutturata per zone, mentre dal lato della domanda è armonizzata a livello nazionale. Questo significa che i consumatori sono chiamati a pagare un prezzo unico nazionale (Pun), pari alla media ponderata dei prezzi zonal. Questo complesso meccanismo ha l'effetto di mascherare i segnali di prezzo, contribuendo alla creazione di rendite da congestione e disincentivando gli investimenti nello sviluppo della rete allo scopo di favorire l'erogazione di elettricità dalle aree a basso costo a quelle ad alto costo. È ovvio che, se il mercato italiano fosse pienamente integrato, il prezzo della luce sarebbe uguale in qualunque punto della penisola. Ma così non è, anche per le oggettive caratteristiche morfologiche del paese. Dunque, forzare un prezzo uniformato sul lato di chi compra genera effetti negativi. Il Pun andrebbe abolito, in modo tale da consentire al mercato di organizzarsi – come già è – nelle sei zone in cui è divisa l'Italia e poi, in un secondo momento, evolvere verso una maggiore integrazione, che va perseguita tanto internamente quanto, secondo una direttrice esterna, tra l'Italia e gli altri Stati membri dell'Unione Europea.

Un analogo effetto di smorzamento delle dinamiche concorrenziali hanno le tariffe sociali. Fino a poco tempo fa le tariffe sociali erano ritagliate sulle abitudini dei consumatori, col risultato paradossale di favorire il single benestante (che passa molto tempo fuori casa e quindi ha consumi ridotti) e danneggiare le famiglie numerose dei ceti medio-bassi. La riforma del 2007 delle tariffe sociali sicuramente contribuisce a rimettere ordine, agganciando il sostegno non al regime dei consumi ma al reddito delle famiglie. Tuttavia, viene da chiedersi se davvero l'esistenza stessa delle tariffe sociali sia compatibile con un mercato liberalizzato e con altri fini delle politiche pubbliche, come il risparmio energetico. Dopo tutto, un prezzo dell'elettricità mantenuto artificialmente basso per una certa categoria di consumatori sprona un maggiore utilizzo di energia elettrica, non un suo impiego oculato. Inoltre, in questo modo si appesantiscono le componenti tariffarie della bolletta, che già sono molto significative e rappresentano una delle principali cause della forbice tra i prezzi italiani e quelli europei. Sarebbe piuttosto utile immaginare dei meccanismi di fuoriuscita accelerata dei consumatori domestici e delle piccole imprese dal mercato vincolato a quello liberalizzato, a loro accessibile dal 1 lu-

glio 2007. È ovvio che, come tutti i cambiamenti, anche questo va governato – con particolare attenzione ai ceti più deboli e meno culturalmente preparati ad affrontare le nuove offerte, come gli anziani – ma non si può perseverare nell'errore nascondendosi dietro pretese motivazioni sociali.

La discussione sulle componenti tariffarie conduce ad affrontare il tema della necessaria razionalizzazione degli incentivi alle fonti rinnovabili. Ad una precisa domanda della Commissione Attività produttive della Camera, l'Autorità per l'Energia ha sostanzialmente risposto che è possibile solo stimare, ma non quantificare con certezza, il flusso di finanziamenti che vanno a favore delle fonti energetiche "pulite" o presunte tali. Ciò a causa principalmente della molteplicità degli strumenti adottati, che vanno dal Cip6 – teoricamente in via di esaurimento, ma che condiziona pesantemente i prezzi ancora per almeno un decennio – al sistema dei certificati verdi (i quali, pur non essendo tariffati, incidono sulla bolletta e in ogni caso danno luogo a inaccettabili rendite di posizione e alla creazione di autentiche corporazioni parassitarie) fino alle quote di emissione di CO<sub>2</sub> nell'ambito dell'emission trading europeo. Ad essi si aggiungano i certificati bianchi (sull'efficienza energetica) e il quadro è tutto fuorché chiaro e prevedibile.

È urgente, dunque, procedere a un riordino degli incentivi e della tassazione ambientale. Anzitutto occorre disegnare una *way out* chiara, trasparente e veloce dallo scandalo Cip6: troppe risorse sono state sottratte ai consumatori per finanziare impianti che nulla avevano di rinnovabile. Il fatto che alcune grandi imprese elettriche traggano dalle installazioni sussidiate una quota importante, se non maggioritaria, dei loro profitti è semplicemente inaccettabile. Come minimo, dunque, vanno confermati i poteri all'Autorità per l'energia in merito alla definizione della componente Cec (costo evitato di combustibile), in modo da sottrarre per quanto possibile la determinazione di questo parametro al terreno dello scontro politico e lobbistico. Inoltre, i meccanismi di incentivazione come i certificati verdi si sovrappongono al mercato europeo delle quote e ad altre forme di trasferimenti tariffari o di conto energia con l'effetto di creare un regime intricato e confuso. Le fonti rinnovabili godono di un duplice sussidio implicito: il costo aggiuntivo imposto alle fonti fossili dalle politiche di riduzione delle emissioni e le maggiori ostilità a cui queste ultime sono soggette. Non dovrebbero servire ulteriori aiuti, tanto più che essi tendono a distorcere il funzionamento del mercato in misura superiore al beneficio che è possibile raccogliere. Semmai, sarebbe utile immaginare un iter autorizzativo semplificato per le rinnovabili e i piccoli impianti.

Affrontare questo tema spinge anche a chiedersi come debba sostanzirsi la

liberalizzazione nella fase a monte della filiera, quella della generazione di elettricità, teoricamente liberalizzata al 100 per cento. È evidente che la competizione non è tanto tra singole fonti o tecnologie, ma tra portafogli di centrali, strutturati in modo diversificato in modo da coprire i consumi nelle varie fasce orarie e dunque essere competitivi, di volta in volta, nella copertura del carico base o di picco. Affinché ciò avvenga, però, è necessario rimuovere tutte quelle norme che, di fatto o di diritto, discriminano tra le fonti, rendendone alcune artificialmente più convenienti e mettendone altre fuori gioco. Dovrebbero essere mantenute solo quelle forme di incentivo rese cogenti dalla normativa europea, come il sistema delle quote di emissione, ma andrebbero evitate altre forme di disincentivo o aperto bando.

Infine, l'Italia dovrebbe posizionarsi in Europa tra gli Stati più favorevoli a forme di liberalizzazione dei mercati energetici. Nel caso dell'elettricità, in particolare, l'integrazione dei mercati e l'aumento delle interconnessioni può contribuire a ridurre gli svantaggi competitivi del paese per il suo mix energetico. Di più: si potrebbe affermare una sorta di specializzazione regionale nelle varie fonti, e nell'ambito di questa prospettiva l'Italia potrebbe divenire un "distretto del gas", coerentemente anche con lo sforzo dell'Autorità per l'Energia di fare del nostro paese un *hub* per l'Europa meridionale. Anche in questo caso, a fare la differenza può essere principalmente la semplificazione normativa e la qualità della regolazione.

### 12.3. Il nucleare

La "cecità della regolazione" – la quale dovrebbe appunto non entrare nel merito delle scelte industriali, ma solo descrivere i percorsi attraverso cui esse andrebbero assunte e discriminare chiaramente tra quel che è lecito e quel che no – dovrebbe estendersi anche al "convitato di pietra" del mix energetico italiano, il nucleare. La legge italiana non vieta l'atomo: prescrive, piuttosto, un iter autorizzativo farraginoso e di fronte al quale gli uffici pubblici sarebbero sostanzialmente impreparati. Chi crede seriamente che il nucleare possa contribuire a creare un sistema energetico più efficiente e bilanciato può quindi dare un contributo essenziale al suo rilancio proponendo una seria rivedizione delle norme esistenti.

Anzitutto, occorre linearizzare il percorso amministrativo e riallinearlo a quello valido per le altre fonti, tenendo naturalmente conto delle peculiarità e degli oneri imposti dalla fonte termoelettrica. Tenendo conto, quindi, anche del costo nascosto del nucleare, ossia lo smaltimento delle scorie e il *decommis-*



sioning delle centrali a fine vita, che non dovrebbe essere addossato alle finanze pubbliche o tariffato, ma andrebbe computato nel costo del ciclo di vita degli impianti. Se nonostante ciò il nucleare resta economicamente competitivo – come affermano i suoi sostenitori – non spetta alla legge stabilirlo: sta alle imprese e, indirettamente, ai consumatori. D'altronde, nel definire la competitività di una fonte energetica non concorre solo il costo, ma anche la stabilità e la prevedibilità dei prezzi, e questo è indubbiamente un punto di forza dell'atomo.

Un altro modo di esprimere il medesimo concetto è la constatazione che il rapporto tra costi fissi (costruzione e operazione della centrale) e costi variabili (combustibile) è sbilanciato verso i primi. Realizzare gli impianti atomici richiede investimenti enormi e concentrati, e quindi postula un accesso al credito relativamente facile. Perché ciò possa accadere è indispensabile una grande stabilità e credibilità delle norme, perché dall'aspettativa che esse possano cambiare oppure no dipendono in misura critica le condizioni che il sistema creditizio può offrire alle compagnie interessate a investire sul nucleare. Specularmente, nel caso del nucleare le economie di scala sono molto evidenti: un ordinativo per un numero sufficiente di reattori può far scendere il costo unitario anche del 30 per cento. Poiché questo implica un impegno notevole che non è detto possa essere sostenuto da una sola compagnia, dovrebbe essere consentito a più gruppi industriali di consorziarsi per fare fronte comune, in deroga alle attuali norme della concorrenza. Una analoga deroga andrebbe concessa nel caso si formassero consorzi d'acquisto, sulla scorta dell'esempio finlandese, dove la certezza della vendita ha consentito la realizzazione della prima centrale nucleare europea dagli anni '70. (Nel caso finlandese, però, entra in gioco anche lo Stato, che ha offerto garanzie per ottenere tassi di interesse sotto il mercato e si farà carico della chiusura del ciclo combustibile: questo andrebbe evitato).

Se però ci si limitasse a questi aspetti, si rischierebbe di fare i conti senza l'oste: oggi non esistono le competenze pubbliche necessarie a valutare nel merito un progetto di un impianto nucleare, e dunque ad autorizzarlo o rifiutarlo. Finché tali competenze non saranno ricostituite, nessuna compagnia si assumerà mai l'onere di sviluppare un progetto serio e credibile. Esse, tuttavia, non sono allocate in modo razionale ed efficace. Oggi, il dipartimento nucleare dell'Apat è l'autorità di sicurezza nucleare per l'Italia: esso andrebbe dunque trasferito nell'orbita dell'Autorità per l'energia, in modo tale da ricreare un regolatore nucleare che disponga del *know how* necessario e abbia il ruolo adatto a svolgere con serietà e autorevolezza il suo mestiere. Altre com-

petenze potrebbero essere riassorbite dall'Enea. Il percorso non è né semplice né breve, ma non si può pensare di risolvere in pochi giorni un errore lungo vent'anni.

Lo sforzo di ricostruire la filiera nucleare italiana chiama in causa un ulteriore punto: lo status della Sogin, la compagnia pubblica che si occupa dello smantellamento delle ex centrali. Dopo un lungo periodo nel limbo delle imprese pubbliche inefficienti, pletoriche e inefficaci, Sogin sta finalmente subendo un serio tentativo di ristrutturazione. Se questo andrà a buon fine, come sembra, nel giro di 1-3 anni essa dovrebbe essere un'impresa che svolge, al tempo stesso, funzioni pubbliche e private, e dispone delle competenze necessarie. La funzione di mercato di Sogin consiste nel *decommissioning* delle centrali: non v'è ragione di assegnare tale funzione a una società interamente pubblica, tanto più che quello del *decommissioning* è un mercato molto importante e crescente a livello mondiale, con ottime prospettive di profitto. Una Sogin privata – forte dell'esperienza maturata in questi anni, sia pure all'interno di una sacca di inefficienza – potrebbe divenire un attore di eccellenza a livello globale.

#### 12.4. Ambiente

Le tematiche ambientali, al pari di altre materie, sono state affrontate dal legislatore in maniera confusa e, il più delle volte, con provvedimenti penalizzanti nei confronti del comparto produttivo nazionale. Con il d.lgs 152 del 2006 si è cercato di dare un'ampia e articolata risposta, sotto il profilo normativo, al problema della salvaguardia ambientale. Dopo la sua approvazione sono cominciate a susseguirsi varie proposte di modifica di tale decreto legislativo, che hanno portato alla emanazione di un nuovo decreto integrativo e correttivo dell'originario decreto delegato.

Il quadro generale che emerge dalla normativa vigente è particolarmente insoddisfacente. La tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini è stata perseguita prestando poca attenzione alle ricadute negative che determinate leggi possono avere sul sistema economico. Ciò che è mancato al decisore politico è stato un approccio di base pragmatico, volto a valutare le reali conseguenze di determinati provvedimenti. Balzano così all'occhio molte regole di difficile applicazione, le quali hanno prodotto costi di varia natura per le imprese italiane.

La nostra industria è rimasta assai penalizzata da una mancata attenzione degli effettivi costi e benefici conseguenti all'approvazione dei decreti. Le com-

plicazioni di carattere amministrativo venutesi a creare sono, senza ombra di dubbio, un grosso freno alla nostra economia. La difesa dell'ambiente ridotta a questione di carte bollate, code negli uffici pubblici e aumento dei costi amministrativi non può rappresentare la risposta corretta al problema. Le lungaggini burocratiche hanno tipicamente, a parità di altri elementi, un impatto ambientale negativo: infatti, se da un lato allungano i tempi e dunque rallentano l'adozione di comportamenti o tecnologie a minor impatto ambientale, dall'altro aumentano il costo-opportunità della *compliance*, spingendo una quota maggiore di soggetti verso quella zona grigia fatta di rispetto scarso o parziale della legge e maggior degrado ambientale.

Il primo punto critico da risolvere riguarda dunque l'auspicabile semplificazione dei passaggi burocratici. I procedimenti amministrativi sono infatti allo stato attuale troppi e parecchio complicati.

Un esempio molto rappresentativo di tali carenze della pubblica amministrazione e che affligge il comparto dell'industria energetica, riguarda il problema della tempistica per il rilascio delle autorizzazioni per la costruzione di nuovi impianti o per apportare modifiche agli impianti esistenti. La vicenda dell'AIA (autorizzazione integrata ambientale) è alquanto emblematica. Tale autorizzazione era stata resa obbligatoria da una direttiva dell'Unione Europea del 1996. Come spesso è accaduto all'Italia, la direttiva comunitaria è stata recepita con grave ritardo solamente nel 2005. Con questo decreto di recepimento si è inoltre stabilito un termine, individuato nella fine di ottobre 2007, entro il quale era necessario, da parte della pubblica amministrazione, fornire una risposta alle imprese che presentavano domanda di autorizzazione integrata ambientale. Si è però reso necessario un differimento dei tempi, poiché nessuna delle autorità competenti (le Regioni per l'80 per cento, lo Stato per il 20 per cento) ha concluso i procedimenti pendenti delle oltre 8.000 aziende, nonostante le domande da parte delle imprese siano pervenute nei tempi previsti e con relativi fondi impiegati. Tale slittamento del termine ultimo si è reso necessario per evitare, addirittura, possibili cessazioni delle attività produttive e sanzioni amministrative e penali.

Il rapporto fra amministrazione e imprese è da riformare completamente anche per l'ingerenza eccessiva della prima sulle seconde. I poteri dello Stato, delle regioni e delle province sono infatti spesso prevaricanti rispetto alle scelte delle aziende. Tale prevaricazione (che si esplica con diverse competenze che consentono l'intromissione della pubblica amministrazione in quelle che sono pure e semplici logiche d'impresa) dovrebbe essere invece sostituita da una normale e più proficua dialettica fra le parti.

Se dunque la burocrazia è inefficienze e troppo invasiva, un altro aspetto che andrebbe radicalmente modificato riguarda l'incertezza e la mancata uniformità delle norme. Tutto ciò disincentiva gli investimenti dei privati, vista l'impossibilità di programmare la propria attività sul medio e lungo periodo. Un sistema normativo soggetto a frequenti modifiche scoraggia infatti l'afflusso di risorse provenienti da privati, che ci penseranno due volte prima di investire denaro in una attività che, dall'oggi al domani (a causa di modifiche legislative), potrebbe non rivelarsi più redditizia.

Oltre ad essere costanti e certe, queste norme dovrebbero poter essere rispettate, cioè essere formulate in maniera tale che sia realistico per gli addetti ai lavori potersi adeguare. Un approccio pragmatico e consapevole prevede dunque che, in alcuni casi, i provvedimenti presentino quella flessibilità necessaria affinché si adattino di volta in volta alle esigenze e alla mutevolezza delle situazioni.

A tal proposito, può essere richiamato l'esempio delle bonifiche dei siti inquinati. Preliminarmente va detto che, come spesso accade, fare assumere all'imprenditore gli obblighi per ripristinare un sito contaminato da altri, prevederebbe almeno che tali oneri cogenti siano possibili da rispettare. Secondariamente, sarebbe opportuno prevedere che si possa sempre agire, sul sito della bonifica, attraverso la valutazione del rischio. Inoltre, anche la specificità dell'uso dovrebbe essere un criterio da tenere sempre in considerazione. Se per i terreni questo importante elemento di valutazione è stato messo in atto, lo stesso non si può dire per le acque. L'obiettivo di bonifica del comparto "acqua" è infatti unico e molto restrittivo; esso prevede che siano consentiti tutti i possibili usi legittimi delle acque sotterranee, ivi compreso l'uso potabile. Tale previsione ha comportato l'impossibilità di distinguere l'obiettivo della bonifica in funzione del tipo di falda in questione e del suo utilizzo, richiedendo in alcuni casi l'applicazione di tecnologie estremamente sofisticate e costose per raggiungere lo standard di qualità delle acque previsto dalla normativa.

Questa situazione, che rende assai difficoltoso compiere bonifiche e, di conseguenza, sfruttare industrialmente i siti bonifica, rappresenta una vera e propria anomalia italiana. Una peculiarità negativa del nostro paese riguarda anche la sostanziale impreparazione nell'affrontare quei negoziati sempre più frequenti a livello sovranazionale che definiscono gli obiettivi di natura ambientale delle politiche dei singoli Paesi. Infatti, per quanto riguarda l'*emission trading*, gli obiettivi concordati dall'Italia per il nostro paese sono apparsi sin da subito impossibili da perseguire. Il rispetto del Protocollo di Kyoto, ad

esempio, è stato mancato proprio per avere definito in sede negoziale degli obiettivi oggettivamente non realizzabili. Mentre il piano 2008-2012 rischia seriamente di far perdere competitività al sistema industriale di casa nostra per gli eccessivi costi conseguenti agli accordi sulle emissioni clima-alteranti.

Va detto, come aggravante, che i Paesi membri dell'UE arrivano ai tavoli con posizioni concertate fra la pubblica amministrazione e le imprese, al fine di stabilire degli obiettivi sia comunitari sia dei singoli Paesi che siano attuabili. In Italia vi è invece una scarsa considerazione per la posizioni delle imprese e mancano pertanto i luoghi di raccordo fra istanze pubbliche portate avanti dai governanti e quelle private del sistema produttivo. Il risultato, non a caso, è sempre la negoziazione di obiettivi irrealistici e troppo penalizzanti per le imprese.



## ***Gli autori***

***Ugo Arrigo*** è senior fellow dell'Istituto Bruno Leoni ed è professore associato di economia pubblica presso l'Università di Milano - Bicocca. Ha scritto il capitolo 3.

***Rosamaria Bitetti*** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto i paragrafi 6.4 e 6.5.

***Filippo Cavazzoni*** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto i paragrafi 9.7 e 12.4.

***Giuliano Cazzola*** è presidente del Comitato scientifico dell'Associazione Giovane Italia. Ha scritto il capitolo 7.

***Luigi Ceffalo*** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto il paragrafo 11.3.

***Giuseppe De Filippi*** è caporedattore del Tg5. Ha scritto il capitolo 2.

***Piercamillo Falasca*** è assistente parlamentare. Ha scritto il capitolo 4.

***Gianpaolo Galli*** insegna politica monetaria alla Luiss ed è direttore generale dell'Ania. Ha scritto il paragrafo 10.4

***Andrea Giuricin*** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto i paragrafi 6.3, 11.1 e 11.2.

***Carlo Lottieri*** è direttore Teoria politica dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto i paragrafi 6.6 e 6.7.

**Giuseppe Pennisi** è docente alla Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione di Roma. Ha scritto il capitolo 8.

**Jacopo Perego** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto il capitolo 5.

**Francesco Ramella** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto i paragrafi 11.4 e 11.5.

**Serena Sileoni** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto i paragrafi 6.2 e 6.8.

**Carlo Stagnaro** è direttore Energia e ambiente dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto i paragrafi 12.1, 12.2 e 12.3.

**Domenico Sugamiele** è consigliere MIUR. Ha scritto i paragrafi 9.1, 9.2, 9.3, 9.4, 9.5 e 9.6.

**Michele Tiraboschi** è professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università di Modena e Reggio Emilia. Ha scritto i paragrafi 10.1, 10.2 e 10.3.

**Massimiliano Trovato** è fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Ha scritto il paragrafo 6.1.





