Istituto Bruno Leoni
idee per il libero mercato

GLOCUS

18 gennaio 2012

Liberalizzare e crescere

Dieci proposte al governo Monti

Indice

Introduzione p. 3
1 Mercato gas naturale p. 7
2 Servizi postali p. 9
3 Ordini professionali p. 11
4 Servizi pubblici locali p. 15
5 Trasporti ferroviari p. 23
6 Liberalizzazione del mercato dei fondi pensione p. 27
7 Welfare p. 29
8 Mercato del lavoro p. 33
9 Giustizia Civile p. 37
10 Istruzione e Università p. 41

Il dossier è stato coordinato da Linda Lanzillotta e Carlo Stagnaro.

Hanno collaborato Silvio Boccalatte, Cristina Dell'Aquila, Piercamillo Falasca, Ivana Paniccia, Sara Perugini, Emilio Rocca, Serena Sileoni, Vincenzo Visco Comandini.

Coordinamento editoriale: Claudia Cavalieri e Filippo Cavazzoni.

Introduzione

Il rapido precipitare della situazione economico-finanziaria dell'Italia, a partire almeno da agosto, ha accelerato l'evoluzione dello scenario politico, determinando lo sgretolamento della maggioranza di centrodestra. La maggior parte delle forze politiche hanno compiuto un gesto di responsabilità nel fornire una base parlamentare al governo "di emergenza" guidato da Mario Monti. A Monti spetta il difficile compito di traghettare il paese verso le elezioni politiche, risolvendo le criticità più acute e innescando quei percorsi di riforma che, sperabilmente, verranno raccolti e proseguiti dalla nuova maggioranza che uscirà dalle urne. Gli obiettivi di queste riforme non sono in discussione e sono condivisi virtualmente da tutti: in primo luogo restituire solidità alle finanze pubbliche, puntando al pareggio strutturale del bilancio e alla riduzione del debito, il cui onere è destinato, nel medio termine, ad aggravarsi significativamente in assenza di intervento; secondariamente incidere sulla dinamica del prodotto interno lordo (e quindi della produttività), stagnante da un quindicennio e ragione ultima e profonda dell'ondata di sfiducia che si è riversata sul nostro paese; terzo, restituire forza e credibilità alla politica. Non può infatti sfuggire che le pressioni dei mercati sul nostro debito si sono intensificate in coincidenza con la perdita di credibilità di un esecutivo travolto dagli scandali e percepito sempre più come inaffidabile. Il problema dell'Italia non è, fortunatamente, di liquidità come nel caso della Grecia: nessuno teme che l'Italia non ripagherà il proprio debito nel breve termine. Il nostro paese soffre piuttosto una crisi di prospettiva: tutte le classifiche internazionali fotografano un ambiente ostile alla creazione di ricchezza, identificando anno dopo anno il perdurare delle stesse patologie. Più ancora che le patologie in sé, è l'incapacità di sviluppare una terapia a destare timori e preoccupazioni. Queste preoccupazioni non sembrano essere state fugate dall'insediamento del Governo Monti poiché appare ancora precario e poco convinto il sostegno delle forze politiche alle politiche per la crescita. Politiche che hanno bisogno invece di una prospettiva stabile e duratura che il Governo Monti da solo non è in grado di offrire.

Questo dossier vuole essere un contributo alla discussione non tanto sugli obiettivi del governo Monti, e neppure sugli ambiti di intervento, anch'essi ben noti e dibattuti da tempo e, almeno in linea di principio, ampiamente condivisi. Intendiamo piuttosto fornire elementi di approfondimento relativi al "come" intervenire, ossia su quali siano le tipologie di riforma che è necessario mettere in atto per restituire dinamismo e vivacità all'economia italiana. E' infatti sul come che generalmente la decisione politica si è arenata o ha portato a soluzioni parziali e inefficaci. Il punto fondamentale che ci pare di per sé evidente è che, se l'Italia non cresce, è perché in troppi ambiti permangono situazioni o di protezione delle rendite, che aumentano il costo di alcuni fattori di produzione e riducono l'innovazione; oppure di assenza di stimoli alla competizione e alla creazione di efficienza. Detto in altri termini, il dramma economico del nostro paese si gioca quasi interamente dal lato dell'offerta. Questi problemi si sommano ad altri ugualmente pressanti: l'inefficienza della pubblica amministrazione, e in particolare della giustizia civile; la pressione fiscale; la complessità e distorsività del sistema tributario; l'evasione fiscale che è, assieme, causa indiretta e conseguenza di tali complessità e distorsività.

La caratteristica delle proposte che qui avanziamo è quella di essere virtualmente a costo zero per il bilancio pubblico – in quanto si tratta di revisioni del contesto normativo e/o forme di riorganizzazione ed eventuale privatizzazione di società partecipate da enti

pubblici – e di essere tutte realizzabili in tempi relativamente brevi. L'altra faccia della medaglia è che quasi nessuna di queste misure produrrà risultati nell'immediato (tranne che per le entrate straordinarie che possono derivare dalla cessione di asset pubblici). Tuttavia, non riteniamo questo sia un problema rilevante – se tali riforme vengono calate in un contesto di cambiamento più ampio – per due ragioni diverse: 1) come detto, l'Italia non ha un problema "hic et nunc" ma sconta un problema di incertezza e mancanza di crescita; le liberalizzazioni rappresentano esattamente il tipo di risposta che può offrire ai mercati la sensazione che la crescita sia tornata un obiettivo prioritario della politica economica italiana; 2) in ogni caso, queste misure (o altre analoghe) vanno prese, se il paese intende perseguire un'alternativa a un non-troppo-lento declino. Ovviamente la asimmetria temporale tra costi sociali e politici delle riforme nell'immediato e benefici economici differiti rappresenta la principale difficoltà che ha reso impossibile nel corso degli ultimi anni l'adozione di decisioni coerenti. Ma è proprio su questo che la politica ei partiti devono dimostrare , nei confronti del Governo Monti ma anche per rilegittimarsi a governare nel prossimo futuro, di essere in grado di fare un salto di qualità, di superare la logica del breve termine e di saper indicare al Paese una prospettiva per il futuro.

Che le liberalizzazioni sortiscano effetti pro-crescita è un fatto ormai assodato, su cui converge tutta la letteratura empirica. Liberalizzare significa introdurre concorrenza: "nel mercato" dove possibile, "per il mercato" dove necessario. La concorrenza garantisce che, da un lato, i produttori di beni o servizi non estraggano rendite monopolistiche (sotto forma di extraprofitti, come generalmente accade coi monopoli privati, o di una struttura dei costi inefficiente, come tipicamente si verifica coi monopoli pubblici). Cioè, in primo luogo, la concorrenza tende a ridurre i prezzi. Dall'altro lato, per conquistare fette di mercato i diversi produttori devono distinguersi, devono trovare nicchie che spingano i consumatori a scegliere i loro prodotti non solo perché "costano meno" ma anche perché "sono migliori" o soddisfano meglio le loro esigenze. Dunque, mercati competitivi tendono a essere associati con maggiori e migliori investimenti in innovazione e tendono ad attrarre capitali esteri – uno degli indicatori più preoccupanti tra quelli nei quali il nostro paese è in coda alla classifica.

Ciò non significa che qualunque cosa chiamata "liberalizzazione" sia una vera e propria apertura del mercato. Gli effetti di lungo termine delle liberalizzazioni, infatti, sono strettamente legati al modo in cui questi processi vengono guidati e agli obiettivi che a essi vengono assegnati. Nel recente passato, abbiamo avuto troppi esempi di provvedimenti ufficialmente dedicati ad "aprire" i mercati, e che invece li chiudevano o comunque blindavano le posizioni dominanti di attori non di rado pubblici. Gli esempi più recenti riguardano il recepimento delle direttive sulle poste e sull'energia, dove nella sostanza il nostro paese ha posto l'asticella al livello più basso consentito dal diritto comunitario (e, in alcuni casi, anche più in basso).

In questi casi, il diavolo si nasconde realmente nei dettagli. Da qui deriva la nostra scelta di declinare l'agenda per il paese – un'agenda che non contiene, nei principi, nulla di diverso da quanto richiesto dalla Banca Centrale Europea nella lettera di Ferragosto, e precedentemente invocato dall'ex governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, nelle sue ultime considerazioni finali – attraverso una serie di spunti concreti e circostanziati. Poiché la luna è davanti agli occhi di tutti e tutti la guardano, crediamo sia questo il momento di concentrarsi sul dito.

I temi affrontati in questo dossier sono:

- Mercato gas naturale;
- Servizi postali;
- Ordini professionali;
- Servizi pubblici locali;
- Trasporti ferroviari;
- Liberalizzazione del mercato dei fondi pensione;
- Welfare;
- Mercato del lavoro;
- Giustizia Civile;
- Istruzione e Università.

I nostri Istituti lavorano da tempo su questi temi e hanno prodotto una serie di rapporti relativi al "cosa" e al "come". Riteniamo che queste misure non siano più rinviabili. Esse sono, semplicemente, necessarie. Ciò non significa che siano sufficienti: anche al di là degli interventi sulle finanze pubbliche, è allo stesso modo urgente una riflessione profonda sulla regolazione dei mercati. Se da un lato è apprezzabile lo sforzo contenuto nella manovra "salva Italia" di razionalizzare numero e competenze di autorità e agenzie, dall'altro – con poche eccezioni – si osservano spesso regolatori incapaci di svolgere fino in fondo il proprio mestiere, generalmente a causa dell'insufficienza dei poteri che hanno ricevuto (a causa della volontà di mantenere molte competenze in campo governativo) o addirittura del loro "deficit di indipendenza". L'indipendenza e l'autonomia dei regolatori – sia intesa come loro cifra istituzionale, sia intesa come profilo degli individui chiamati a guidarli – sono elementi essenziali per fornire ai mercati, specie nei settori ad alta intensità di capitale, una prospettiva di medio termine ragionevolmente prevedibile e tecnicamente rispettabile.

Al tempo stesso, non possiamo non prendere atto della lezione della storia recente: tutti i governi politici nel passato prossimo hanno fallito, anche quando animati da buone intenzioni, il compito di introdurre elementi sostanziali di competizione. Nei limitati casi in cui ci sono riusciti, il lavoro è stato spesso ridimensionato o smantellato dal governo successivo o, come nel caso dei servizi pubblici locali, da un referendum malposto e fortemente (ed erroneamente) politicizzato. La presenza di un governo tecnico, e il sostanziale sostegno pubblico che tale opzione sembra aver guadagnato, apre una finestra di opportunità per avviare interventi che, seppure dovranno essere necessariamente completati e raffinati, possano davvero agire da "game changers" nei rispettivi mercati. Per la medesima ragione, desta qualche perplessità l'insistenza su settori senza dubbio bisognosi di essere aperti, ma che difficilmente possono essere considerati determinanti per le sorti del paese (o per il contributo che danno al Pil). Che il simbolo delle liberalizzazioni fallite sia diventato il tassista è indice per un verso della scarsità di ambizioni riformiste, per l'altro della debolezza politica delle forze pro-mercato.

I governi politici hanno così spesso fallito perché, si dice, erano vittime dei veti incrociati. Questo può nascondere un problema di selezione della classe dirigente o di frammentazione politica, ma la causa ultima è un'altra e ben nota in letteratura: le liberalizzazioni causano costi concentrati (in quanto a farne le spese sono soprattutto i relativamente pochi percettori di rendite) e benefici diffusi. L'incentivo degli uni a organizzarsi per con-

trastarle è infinitamente più alto di quello degli altri a sostenerle. A complicare le cose, è il fatto che gli effetti delle liberalizzazioni generalmente si vedono nel medio-lungo termine. Per esempio, l'indagine della Banca d'Italia sul settore dei servizi stima che un allineamento del mark-up ai livelli medi europei libererebbe a lungo andare un "tesoretto" pari a 11 punti di Pil, ma solo la metà si materializzerebbe in tempi relativamente rapidi, ma anche in questo caso non meno di tre anni. Un orizzonte rischioso e difficilmente gestibile per un politico che non vede oltre le prossime elezioni, cioè, a inizio legislatura, cinque anni al massimo – e, oggi, pochi mesi. Un governo tecnico, svincolato da questo obiettivo e finalizzato a ricostituire le condizioni per la crescita del paese, potrebbe superare questo limite, come del resto è parzialmente avvenuto nel passato, e come è accaduto allorché i governi politici hanno "nascosto" le loro responsabilità dietro la spinta delle direttive comunitarie. Quando le liberalizzazioni sono state realizzate, i benefici si sono effettivamente verificati e spesso hanno superato le previsioni più rosee: in Italia settori importanti come le TLC e, in parte, l'energia ne sono la concreta dimostrazione.

In conclusione, crediamo che questo sia un momento da "ora o mai più": perché ci sono le condizioni per fare ciò che va fatto, e perché più che mai ve ne è la necessità. Siamo convinti che nel paese sia maturata la consapevolezza che la situazione richiede misure eccezionali: interventi profondi e rapidi. Crediamo che il "cosa" sia patrimonio condiviso nella popolazione e tra le forze politiche. Speriamo, con questo dossier, di contribuire ad avviare un serio dibattito sul "come".

Mercato del gas naturale

1.Inquadramento

Il gas naturale è il combustibile attorno al quale ruota l'economia italiana. Infatti esso è la fonte di massima importanza sia nella generazione elettrica, sia nei consumi industriali, sia per gli usi civili. Per questa ragione è essenziale garantire il massimo della competizione, distinguendo con chiarezza i segmenti della filiera che possono essere messi a mercato e quelli che devono essere regolati. Questi ultimi – che essenzialmente coincidono coi monopoli tecnici nelle reti di trasporto nazionale e di distribuzione locale, e, in misura diversa, con le infrastrutture di importazione e stoccaggio – sono e devono rimanere interamente assoggettati alla regolazione tecnica ed economica del regolatore di settore, cioè l'Autorità per l'energia, il quale deve mantenere la sua indipendenza tanto dai soggetti regolati quanto dal potere politico.

Viceversa, tutte le attività di ricerca e produzione, importazione, e vendita sui mercati all'ingrosso e al dettaglio devono essere calati in un contesto concorrenziale. Nel recepire le direttive europee in materia lo Stato italiano ha formalmente liberalizzato il mercato. Tuttavia ha scelto di mantenersi strettamente aderente al minimo sforzo richiesto dalla Commissione, senza seguire, come invece si è fatto nel settore elettrico, un percorso di maggiore apertura del mercato. Ciò è particolarmente vero in relazione alla rete di trasporto nazionale, attualmente in pancia a Snam Rete Gas, la società del gruppo ENI che raccoglie tutte le attività regolate (e quindi, oltre alla rete nazionale, alcune reti locali, gli stoccaggi e il rigassificatore di Panigaglia).

L'integrazione verticale determina un *market design* relativamente ostile alla competizione, per almeno due ragioni distinte: (a) l'operatore di rete potrebbe essere indotto, allo scopo di massimizzare i ricavi della compagnia verticalmente integrata, al sottoinvestimento strategico, in modo da sbarrare la strada ai nuovi entranti o rallentarne l'ingresso; (b) sapendo che tale comportamento è possibile, gli stessi nuovi entranti potrebbero incorporare nelle loro decisioni il rischio, con una riduzione della concorrenza potenziale. Questi rischi sono resi ancora più cogenti dal fatto che l'*incumbent* è di proprietà pubblica e dunque il governo ha un interesse diretto nel progeggerne il *business*.

Esistono ampie evidenze empiriche sul fatto che la separazione proprietaria delle infrastrutture essenziali (e in particolare della rete di trasporto nazionale) è correlata a un aumento degli investimenti e, dunque, a una maggiore liquidità del mercato e, nel medio termine, alla riduzione dei prezzi (a parità di altri elementi). È almeno in parte riconducibile a questa ragione il mancato adeguamento dei prezzi italiani del gas alle tendenze europee, che hanno visto una significativa riduzione dei prezzi *spot* in conseguenza del calo di domanda (cioè dell'eccesso di offerta) che si è verificato in conseguenza della crisi economica. A giugno 2011 (ultimo mese per cui i dati sono disponibili) i consumatori italiani pagavano per il gas un prezzo non dissimile dalla media europea, ma superiore tra il 30 e il 50 per cento rispetto al Paese più liberalizzato, la Gran Bretagna, a seconda della classe di consumo. Naturalmente tale differenza si spiega in parte anche con la differente fiscalità.

Per tutte queste ragioni, è urgente procedere alla separazione proprietaria della rete di trasporto nazionale dall'*incumbent* verticalmente integrato. Sarebbe opportuno, anche se non strettamente necessario, operare una politica simile in relazione agli stoccaggi, che

potrebbero essere "spezzettati" tra soggetti diversi in modo tale da conferire anche a questo segmento una natura semi-concorrenziale. Potrebbe essere utile separare la proprietà anche della distribuzione locale, mentre non vi è ragione di imporre la cessione del terminale di rigassificazione di Panigaglia.

2. Tipologia dell'intervento

Per procedere alla separazione proprietaria, è sufficiente emendare la legge di conversione del decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 che recepisce la direttiva 72/2009/CE nella parte in cui sceglie un modello di "Independent transmission operator" anzichè di "Ownership unbundling". In realtà, la stessa scelta di questo modello potrebbe rivelarsi incompatibile con la direttiva, la quale prevede l'impossibilità di "scendere" da forme di separazione più radicali a forme meno radicali. Ora, al momento del recepimento era ancora in vigore in Italia la legge Marzano del 2003 (e successive modifiche) che impone il divieto per qualunque società attiva nella commercializzazione del gas di possedere più del 20% delle azioni della rete (laddove l'ENI ne controlla attualmente il 51%). Tale obbligo, tuttavia, restava subordinato all'emanazione di un decreto ministeriale che non è mai stato approvato e che, oggi, è stato superato dalla norma di recepimento del Terzo pacchetto energia.

3. Costi

L'operazione non ha alcun costo né esplicito né implicito per il bilancio pubblico.

Fino a oggi, il principale oppositore della separazione proprietaria è stato lo stesso Gruppo ENI, che ha sostenuto di trarre dall'integrazione verticale non già un illecito vantaggio sotto forma di riduzione della concorrenza, bensì un vantaggio legittimo sotto forma di migliori condizioni contrattuali coi grandi fornitori, in particolare la Russia. Di tale vantaggio non vi è, tuttavia, alcuna evidenza, e diverse analisi di mercato suggeriscono anzi come la natura di conglomerato del gruppo – che raccoglie entro un unico soggetto una *oil company* tradizionale, una *utility* e un operatore di rete – possa invece determinare uno sconto sul valore di borsa dei suoi titoli. È stato stimato che una riorganizzazione del gruppo che porti a distinguere le singole attività potrebbe determinare la creazione di valore, in termini di capitalizzazione di borsa, fino a 50 miliardi di euro.

Servizi postali

1. Inquadramento

Sotto l'impulso della normativa comunitaria, il settore del recapito ha registrato nei primi mesi del 2011 un importante intervento di riforma: il recepimento della terza direttiva postale (direttiva 2008/6/CE), operato con decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58. Il decreto, pur determinando una maggiore apertura alla concorrenza nell'adeguare l'ordinamento italiano alle determinazioni comunitarie, è deludente sotto vari profili, e presenta ampi spazi di miglioramento.

La nuova disciplina interviene, da un lato, con ritardo in un mercato che – eccezion fatta per alcune nicchie di concorrenzialità – risulta ancora sostanzialmente monopolistico, con una quota di mercato complessiva dell'operatore pubblico ben superiore al 90%; e, dall'altro, essa denota una serie di inadeguatezze che ne compromettono la solidità d'impianto e non permettono di presagire un percorso di effettiva apertura competitiva del settore. Si tratta, peraltro, di criticità in larga parte già evidenziate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la segnalazione AS786 del 15 gennaio 2011 e ciò nonostante ignorate dal legislatore delegato.

2. Tipologia dell'intervento

Alcuni semplici interventi potrebbero garantire un sensibile miglioramento del contesto normativo, nel maggior rispetto dello spirito della direttiva. Innanzitutto, è necessario assicurare che il settore postale sia regolato da un organismo indipendente, e non da un'Agenzia ministeriale – come attualmente prescritto dal decreto; quest'esigenza è tanto più evidente in ragione della proprietà pubblica dell'operatore dominante. Il decreto "salva Italia" agisce in tal senso, assegnando la regolazione postale all'Agenzia per le comunicazioni: si tratta di una scelta senza dubbio condivisibile, anche se la stessa Agcom meriterebbe un ripensamento nel senso del rafforzarne l'autonomia e l'indipendenza rispetto al governo. In secondo luogo, sarebbe opportuno ridurre l'ampiezza dell'ambito del servizio universale al perimetro minimo previsto dalla disciplina europea e, soprattutto, eliminare ogni residuo di riserva – inclusa quella sulle notifiche di atti giudiziari, oramai incompatibile con la normativa comunitaria.

Ancora, profondamente problematica è l'assegnazione diretta a Poste Italiane del servizio universale per tutte le categorie merceologiche, sull'intero territorio nazionale e per un periodo di quindici anni: un intervento minimo non può prescindere da un'assegnazione con gara ad evidenza pubblica e da una più congrua definizione dei limiti qualitativi, temporali e territoriali – lasciando qui intatta la questione, tecnicamente complessa, della quantificazione dell'onere per il servizio universale. Sarebbe opportuno adeguare le disposizioni interessate, e specialmente l'art. 3, per esempio con il riferimento a "fornitori del servizio universale", al plurale. Sarebbe probabilmente inopportuno riservare alla legge la concreta suddivisione dei "lotti", di cui si potrebbe incaricare il regolatore indipendente; ma nulla impedisce che il decreto preveda i criteri a cui tale operazione si deve ispirare. Ferma restando la necessità di affermare espressamente il principio dell'assegnazione con gara ad evidenza pubblica, l'intervento sulla già disposta assegnazione (art. 23) potrebbe comportare qualche difficoltà di coordinamento: una soluzione assai cauta consisterebbe nel sostituire alla prevista verifica quinquennale, che limita

la discussione ad un'ottica bilaterale, un'effettiva rimessa a gara del servizio. Anche per l'art. 18 bis, infine, l'abrogazione appare la soluzione preferibile.

Infine, va rigettata la disposizione che vincola ciascun operatore alla "contrattazione collettiva di lavoro di riferimento", e con ciò, di fatto, alle condizioni stipulate dall'operatore dominante.

3. Costi

L'operazione di riforma è a costo zero per il bilancio pubblico e, nel caso di una privatizzazione parziale o totale del monopolista, può determinare entrate straordinarie derivanti dalla cessione di rami d'azienda.

La privatizzazione di Poste Italiane è certamente possibile e auspicabile, ma di non semplice realizzabilità, perché la sua natura conglomerale costituisce un ostacolo alla vendita immediata e integrale, che richiederebbe uno "spezzatino" in cui il valore totale delle singole attività alienate sarebbe probabilmente inferiore a quello attuale del gruppo. Gli investitori privati sono infatti potenzialmente interessati ai *business* finanziari e assicurativi ad elevata redditività, molto meno (se non per alcuni segmenti come i recapiti nelle grandi aree urbane) a quelli postali, in perdita a causa dei bassi volumi di posta complessivamente recapitati. I motivi della limitata domanda postale in Italia, 3-4 volte inferiore in termini procapite rispetto a quella dei principali Paesi europei, sono di natura strutturale, economica e culturale, perché le imprese e i cittadini italiani preferiscono comunicare per via orale – non a caso il tasso di penetrazione dei cellulari in Italia è fra i più alti al mondo – ma non amano le comunicazioni scritte, come mostra lo stesso differenziale negativo rilevato nel numero di giornali e riviste venduti.

Presupposto per la privatizzazione è dunque una trasparente societarizzazione delle diverse attività – attualmente Bancoposta è separato dai servizi postali solo dal punto di vista contabile – con un chiaro ruolo attribuito alla rete degli uffici postali, vero *asset* strategico del gruppo attraverso cui vengono commercializzati prodotti e servizi. Altri Paesi che hanno proceduto alla privatizzazione dell'operatore postale pubblico, che presentavano però un *business* postale in forte attivo, hanno creato un sistema di *governance* con una rete di uffici postali separata dalle società di *business* che commercializza, non necessariamente in esclusiva, i prodotti e i servizi di tali società.

Tale soluzione non implicherebbe la trasformazione di Bancoposta in una banca *tout court*, evitando così il passaggio assai oneroso dei dipendenti degli uffici postali al settore bancario, e lascerebbe allo Stato la possibilità di sfruttare la rete postale per erogare propri servizi ai cittadini, come infatti stanno facendo oggi alcuni Paesi europei prendendo esempio proprio dall'esperienza italiana. In questo quadro, si potrebbe inizialmente privatizzare parzialmente l'intero gruppo con la vendita di alcune quote societarie, mantenendone l'unitarietà proprietaria, per procedere poi gradualmente a successive vendite fino alla completa dismissione, ad oggi realizzata solo in Germania e Olanda.

Come in altri casi, la maggiore resistenza alle riforme viene dall'operatore monopolista e dai sindacati di settore.

Ordini professionali

1. Inquadramento

La professione intellettuale è concepita dal codice civile quale una *species* appartenente al *genus* del lavoro autonomo: questa è una cornice giuridica che rappresenta correttamente la realtà nel momento in cui il codice civile (o, come si diceva allora, il "nuovo" codice civile) entrava pienamente in vigore, cioè il 1942. Sino a pochi decenni orsono, infatti, il "lavoratore intellettuale" era pressoché sempre un "libero professionista", cioè un lavoratore autonomo che svolgeva le proprie attività senza un'organizzazione di tipo imprenditoriale e con l'apporto prevalente (se non esclusivo) delle proprie forze. Semplificando, quindi: la differenza tra l'avvocato e l'imbianchino stava principalmente nell'oggetto della rispettiva attività, intellettuale il primo e manuale il secondo; la differenza tra l'avvocato e il commerciante stava anche nel fatto che l'organizzazione lavorativa di quest'ultimo era "imprenditoriale", mentre il primo si avvaleva quasi esclusivamente delle proprie capacità personali, fisiche e mentali.

In tale quadro giuridico, ai professionisti intellettuali venivano (e vengono) offerte maggiori tutele rispetto agli altri lavoratori autonomi e rispetto agli imprenditori; al contempo veniva creato un Ordine per ciascuna delle principali categorie professionali, cioè un ente di diritto pubblico al quale il singolo doveva obbligatoriamente iscriversi per poter svolgere la propria attività lavorativa, pena l'esercizio abusivo della professione, fattispecie sanzionata penalmente. Dall'Ordine promanava il controllo sulle tariffe praticate dai singoli, nonché la vigilanza sul rispetto delle norme di deontologia.

Con il trascorrere dei decenni, si sono venute a sovrapporre dozzine e dozzine di leggi istitutive di nuovi Ordini, le quali sono giunte a creare ciò che è comunemente chiamato "sistema ordinistico". L'immagine del professionista fornita dal dettato legislativo – sia codicistico sia delle singole discipline professionali – quindi, risulta completamente disallineata rispetto all'attuale situazione di fatto, per cui, ormai, l'esistenza stessa di un Ordine:

- È un ostacolo alla concorrenza. Gli Ordini impediscono che gli iscritti possano realmente competere tra loro: indicano tariffe di riferimento (che, sino al 2006, erano addirittura obbligatorie e inderogabili), vietano le "prestazioni promozionali" finalizzate ad acquisire clientela con mezzi diversi rispetto al tradizionale "passaparola" e sottopongono a rigidissimo controllo ogni forma di pubblicità. Nelle giustificazioni addotte da parte dei sostenitori del sistema ordinistico, queste restrizioni alla concorrenza sarebbero necessarie allo scopo di tutelare la dignità della professione (ecco riemergere il tradizionale senso di superiorità rispetto alle attività vilmente "commerciali"), ma sarebbero finalizzate anche a difendere la qualità delle prestazioni, che, se non "giustamente" remunerate, diverrebbero scadenti. Queste argomentazioni difensive non sono convincenti e, anzi, appaiono del tutto strumentali: il sistema ordinistico esiste (perlomeno in queste dimensioni) solo in Italia, eppure la qualità dei servizi professionali, purtroppo, è spesso più elevata all'estero. Nella realtà, il sistema ordinistico è creato allo scopo di difendere dalla concorrenza il professionista singolo, autonomo e separato da ogni rapporto strutturale con colleghi. Vista la presenza di notevole offerta, un mercato professionale concorrenziale tenderebbe ad evolversi verso una più adeguata distribuzione dei prezzi in rapporto alla qualità richiesta dal

cliente: un cliente con poche pretese, cioè, potrebbe ottenere servizi professionali a prezzi molto più bassi di quelli attualmente praticati, mentre un cliente particolarmente esigente troverebbe più facilmente un'offerta all'altezza delle sue necessità. È evidente, però, che il professionista isolato faticherebbe a resistere alla concorrenza e verrebbe progressivamente sostituito da organizzazioni para-imprenditoriali (il che, peraltro, tra mille difficoltà, sta già accadendo da alcuni anni).

- È un ostacolo alla competitività dei professionisti italiani rispetto ai colleghi stranieri. Come si è appena accennato, il sistema ordinistico attuale è disegnato sulla figura del libero professionista "unipersonale" ed è rigorosamente funzionale alla difesa di tale figura. Ciò ostacola la competitività dei nostri professionisti – specificamente dei professionisti che operano a livelli più elevati o in settori intrinsecamente "internazionali" – i quali si trovano a competere nel mercato globale con colleghi stranieri in grado di offrire servizi di stampo "imprenditoriale" (quindi, di solito: con tempi più veloci e con qualità più elevata) perché sono liberi di organizzare il lavoro nelle forme dell'impresa.
- È un ostacolo all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Che i nostri giovani entrino nel mondo del lavoro ben più tardi dei loro coetanei stranieri non ha spiegazione (solo) nella lunghezza del percorso scolastico, ma (anche) nella grave ingessatura in cui si dibatte il mercato del lavoro italiano. Nel settore delle professioni, i giovani sono costretti ad intraprendere lunghi periodi di praticantato (in cui spesso vengono utilizzati come segretari qualificati, piuttosto che come veri apprendisti) per poi affrontare esami di Stato troppo spesso paragonabili a vere e proprie lotterie. Quando acquisiscono l'agognato titolo abilitativo, infine, i giovani si trovano nell'impossibilità pratica di fare concorrenza ai colleghi più anziani perché sono costretti a "conquistare" i clienti uno ad uno, tramite l'atavico mezzo del "passaparola".
- È un ostacolo al miglioramento della qualità dei servizi professionali. Come si è visto, i professionisti italiani non subiscono la pressione della concorrenza perché il sistema ordinistico la ostacola e la edulcora: essi quindi non sono sottoposti all'unico vero incentivo che li possa spingere verso un miglioramento della qualità delle prestazioni. Ritenere che un'elevata qualità dei servizi professionali sia garantita dalla vigilanza esercitata da un Consiglio dell'Ordine è una palese finzione di cui hanno fatto conoscenza pressoché tutti coloro che hanno avuto un contenzioso con un professionista.
- È un ostacolo alla tutela della deontologia professionale. Al contrario di quanto sostengono i difensori del vigente sistema ordinistico, la deontologia si può difendere solo in un ambiente veramente concorrenziale: il professionista scorretto potrà trovare adeguata punizione non tanto nelle blande e inefficaci sanzioni irrogate dal Consiglio dell'Ordine, ma nella brutale perdita di clientela derivante dal crollo della sua reputazione.

2. Proposta di intervento

L'intero sistema delle professioni viene ricondotto ad una sola legge-quadro statale, possibilmente riducendo il numero delle professioni sottratte alla regolamentazione: nella legge-quadro si stabilisce che per esercitare ciascuna professione è necessario iscriversi ad un Ordine professionale, ma si concede la possibilità di istituire più Ordini per ciascuna professione. Gli ordini perdono così la loro natura pubblicistica.

L'istituzione di Ordini professionali è libera nell'ambito delle tutele e dei vincoli predisposti dalla legge, e, specificamente:

- serietà della struttura ordinistica (garantita mediante specifici obblighi assicurativi e fideiussorî), che dovrebbe comunque essere organizzata in modo verticistico, favorendo la chiara assunzione di responsabilità in capo a soggetti ben individuabili. Ogni Ordine dovrebbe comunque sottostare alla vigilanza del Ministero dello Sviluppo Economico o della Giustizia;
- rispetto del contraddittorio nel procedimento disciplinare e garanzia della terzietà dell'organismo sanzionatorio;
- alcune norme deontologiche minime a tutela della clientela, avendo cura di escludere limitazioni alla libertà contrattuale tra professionisti nonché tra professionista e cliente;
- obbligatorietà dell'esame di ammissione e indicazioni sommarie sul contenuto, avendo cura di escludere ogni valore legale del titolo di studio. La gestione dell'esame di Stato potrebbe essere, alternativamente, affidata alle Università, lasciando liberi gli Ordini di introdurre prove supplementari.

Tutto il resto dovrebbe essere deciso dagli statuti e dai regolamenti dei singoli Ordini, che dovrebbero essere sottoposti ad approvazione da parte del Ministro competente per la vigilanza sulla professione al fine di verificare l'assenza di contrasti con i principi fondamentali desumibili dall'ordinamento della Repubblica. Gli ordini dovrebbero auto-finanziarsi, per esempio attraverso quote associative o la vendita di servizi.

Fermo restando l'obbligo d'iscrizione gravante su ogni professionista, la scelta del singolo Ordine è libera ed evidentemente connessa alla condivisione dello specifico *mix* di fattori individuato dall'ordinamento di ogni singolo Ordine, quali:

- la politica tariffaria;
- la possibilità e la facilità di organizzare il proprio lavoro anche in modo associato o societario, oppure, al contrario, la difesa del lavoro libero-professionale "classico";
- il prestigio derivante dagli elevatissimi standard di ammissione, oppure, al contrario, la facilità di ammissione. Ogni professionista potrebbe liberamente modificare il proprio Ordine di appartenenza, ma sarebbe soggetto ad un esame di ammissione, ferma restando la possibilità di accordi tra gli Ordini finalizzati al riconoscimento reciproco dell'abilitazione;
- il rigore deontologico;
- il rapporto complessivo nei confronti della clientela (si pensi, ad esempio, se un Ordine fissasse, a carico di ogni iscritto, l'obbligo di fornire periodicamente prestazioni gratuite a favore dei non abbienti).

3. Costi

La riforma del sistema ordinistico qui proposta è a costo zero per le finanze pubbliche.

Storicamente, sono stati gli stessi Ordini ad avversare proposte di liberalizzazione. L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha tuttavia denunciato più volte come l'attuale sistema sia incompatibile coi principi della concorrenza e, come tale, fonte di extra-costi per il sistema e causa di minore competitività per l'economia italiana. Altre

indagini empiriche hanno evidenziato la scarsa efficacia degli Ordini nello scoraggiare e sanzionare comportamenti impropri da parte dei professionisti. La pressione sul sistema è, insomma, relativamente alta. Si ritiene pertanto che la proposta qui presentata possa costituire una ragionevole base di discussione che introduca vera concorrenza nel sistema senza smantellare interamente il sistema vigente e, anzi, preservandone gli elementi più rilevanti in termini di garanzia della qualità del servizio e compatibilità col sistema giuridico italiano e il dettato costituzionale.

Servizi pubblici locali

1. Inquadramento

La qualità erogata, la disponibilità e l'accessibilità dei servizi pubblici locali (SPL) nel nostro Paese sono del tutto inadeguati alle esigenze di sviluppo e coesione sociale delle città, con forte compromissione del livello della qualità della vita dei cittadini e delle condizioni di operatività delle imprese, soprattutto in alcune realtà meridionali:

- La raccolta differenziata è ferma al 31% (40% nella UE27), con punte del 60% al Nord e valori dell'8% nel Sud, a dimostrazione di un divario territoriale che non accenna a diminuire.
- Il 50% dei rifiuti italiani va in discarica senza aver subìto alcun processo di trattamento igienico-sanitario in palese contravvenzione alle direttive europee (l'ultima proroga, la settima, scadeva il 30/6/2011). In Germania il dato è del 2%.
- Nel settore idrico, vi è ancora una porzione significativa della popolazione che non è servita da un depuratore (34%) o che risulta priva di un allaccio fognario (15%), mentre il 37% delle acque si perde in rete. I livelli minimi di servizio non sono garantiti in tutte le aree del Paese: gli indici di dispersione dell'acqua nel Mezzogiorno sono ancora più drammatici dei valori medi nazionali e si aggiungono a elevate perdite commerciali, ossia a diffusi fenomeni di elusione ed evasione tariffaria.
- Il trasporto pubblico locale (TPL) copre ancora una quota dell'8,3% tra le modalità di spostamento motorizzate in Italia, con punte del 25-17,7% nei centri urbani di medio-grandi dimensioni (dati 2009 Cittalia, nov. 2010). Si tratta di una percentuale distante di 10-20 punti dalla quota che si registra nelle città europee, dove il TPL arriva a quote del 51% a Madrid, 48% a Parigi, 44% Londra (a Roma siamo a oltre il 24%).

I bassi livelli di *performance* dei servizi appena descritti sono tali anche rispetto agli standard minimi richiesti dalle normative ambientali europee e rischiano di pregiudicare seriamente la qualità ambientale delle nostre acque, terreni e aria, oltre ad esporci alle procedure di infrazione da parte della Commissione europea su numerosi fronti (es. piano nazionale per la prevenzione dei rifiuti; discariche; qualità dell'aria; depurazione acque).

Anche sul fronte dell'offerta dei servizi (lato gestori del servizio), si segnalano diverse criticità:

- Nanismo e frammentazione dell'offerta: nel settore rifiuti le prime cinque imprese italiane hanno quote di mercato pari alla metà della media delle prime cinque degli altri Paesi.
- Diffusa inefficienza produttiva.
- Scarsa attitudine all'investimento e all'innovazione.
- Elevata sussidiazione pubblica.
- Tariffe inefficienti e non adeguate per la copertura dei costi.
- Scarsa competitività dei gestori.

1.1 Fabbisogno di investimenti

Nei servizi idrici il fabbisogno di investimenti è stato quantificato in 60,5 miliardi di euro

in 30 anni di cui circa il 40% da destinare al Mezzogiorno; nel settore ambientale/rifiuti il fabbisogno necessario a conseguire gli obiettivi di raccolta differenziata indicati dalla legge entro il 2012 e per il superamento completo delle discariche è valutato tra gli 11 e i 12 miliardi di euro (12-13 miliardi per termovalorizzatori ove la differenziata raggiungesse il 65%; 6 miliardi per compostaggio) e nel trasporto pubblico locale si stima un fabbisogno di oltre 10 miliardi di euro per il solo rinnovo del materiale rotabile (autobus e ferrovie regionali) e per l'adeguamento alle norme di sicurezza. Sarebbero poi necessari ulteriori 20 miliardi di euro per portare la dotazione infrastrutturale di metropolitane delle nostre città ai livelli delle grandi metropoli europee.Anche volendo ipotizzare che la stima sia calcolata a costi correnti e non sconti l'effetto inefficienza, si tratta di cifre considerevoli che possono essere finanziate solo in tre modi: attraverso le tariffe, la contribuzione pubblica o l'apporto dei privati. Per il pubblico si pone un problema di costo-opportunità: le scarse risorse pubbliche disponibili è preferibile e per certi versi solo possibile destinarle ai servizi essenziali, come i servizi sociali, la scuola e la sanità che hanno logiche di sviluppo diverse da quelle (anche) industriali dei SPL. Chiunque sia l'operatore chiamato a gestire e realizzare gli investimenti programmati, privato o pubblico, servono regole certe sui fondamentali del settore (remuneratività) in maniera che il costo pagato dalla collettività sia minimizzato.

1.2 Ragioni delle performance insoddisfacenti nel settore dei SPL

A spiegare le performance descritte concorrono diversi fattori:

- Vi è innanzitutto un problema di inefficienza diffusa riconducibile ai deboli meccanismi incentivanti e alla inefficacia degli strumenti di *governance* delle relazioni con imprese che in maniera prevalente gestiscono i servizi senza aver mai partecipato a una gara, senza efficaci controlli e incentivi (quasi, "senza limiti" e "senza merito"). Il riferimento è qui alle società *in-house*.
- Tutti i settori sono caratterizzati da una sovrapposizione di livelli di governo, spesso tra loro non coordinati. In alcuni casi mancano i soggetti deputati al controllo e alla programmazione o, nel caso in cui occorra procedere alle gare, i soggetti che dovrebbero bandirle (le Autorità ATO sono state soppresse, e ancor più recentemente è stata posticipata la loro soppressione. All'atto della previsione della soppressione, si è demandato alle regioni di determinare come e a chi riaffidare le funzioni svolte dalle ATO, mentre per gli ATEM nel settore del gas si attende ancora la pubblicazione del decreto con l'identificazione dei comuni facenti parte degli stessi), in altri le competenze sono scisse tra livello regionale e livello locale in maniera non coerente con la unitarietà dei cicli industriali (settore rifiuti: regioni responsabili fase impiantistica e comuni responsabili fasi spazzamento-raccolta non consentono di ricomporre il ciclo), in altri ancora, la pluralità dei soggetti programmatori non consente di ottenere standard minimi a livello nazionale.

  Si aggiunga inoltre che spesso le amministrazioni responsabili degli adempimenti (es. individuazione degli ATO) o titolari di funzioni in materia di SPL sono prive delle professionalità tecniche, di tipo economico-quantitativo necessarie.
- Conflitto tra normative: il decreto legislativo 152/06 e il decreto legislativo 422/97 prevedono l'affidamento per la gestione del servizio esclusivamente tramite gara, mentre prima il 23 bis ed ora l'art. 4 della legge 14 settembre 2011, n. 148 (conv. con

modifiche del decreto legge 138/11) includono anche la partnership pubblico privato (PPP), mediante la cosiddetta gara a doppio oggetto, e mantengono l'affidamento *in-house* quale forma residuale.

- Il disegno regolatorio è debole e incompleto: i criteri per la fissazione delle tariffe sono spesso poco chiari o distorcenti (prevalenza del metodo cost-plus su base annua in luogo del price-cap pluriennale). Nel settore idrico, l'esito referendario complica il meccanismo di remunerazione dei costi e di finanziamento degli investimenti, anche se non fa venire meno il principio europeo del full cost recovery in base al quale la tariffa deve tendere alla copertura dei costi incluso il costo degli investimenti e il costo connesso all'attuazione del principio del "chi inquina, paga". Proprio in base a questa ultima osservazione si deduce che ci sono spazi per rivedere il metodo tariffario applicabile al settore, senza contravvenire alle indicazioni referendarie, prevedendo una remunerazione effettivamente equa del capitale differenziata nelle diverse gestioni.

2. Tipologia dell'intervento

- Estensione del processo di liberalizzazione e di riforma a tutti i servizi a rilevanza economica incluso il trasporto ferroviario regionale e le farmacie (i settori della distribuzione elettrica e del gas hanno già la loro normativa settoriale e operano in mercati regolati). Superamento del vigente art. 4 della legge 14 settembre 2011, n. 148. Nella sostanza, per tutti i Servizi pubblici locali andrebbe applicato scrupolosamente il diritto comunitario, che prevede l'obbligo di affidamento tramite gara oppure, in alternativa e a condizioni predefinite, il ricorso all'*in-house* "in senso stretto", ossia attraverso strumenti quali le "aziende speciali" o altri strumenti di natura strettamente pubblicistica.
- Sul trasporto ferroviario regionale, oltre a quanto già contenuto nella proposta IBL si ritiene essenziale istituire un fondo di contribuzione finanziato dagli operatori delle tratte redditizie volto alla copertura degli oneri di servizio universale.
- Revisione della suddivisione dei compiti e delle funzioni tra i livelli legislativi in materia di SPL.
- Attribuzione alle competenze esclusive dello Stato delle funzioni di programmazione e di tutela della concorrenza nell'ambito dei servizi economici di interesse generale (o servizi pubblici di rilevanza economica) (es. emanazione di linee guida e di principi quadro per la regolazione dei servizi finalizzati alla tutela della concorrenza). Da questo punto di vista i nuovi poteri affidati all'Autorità Antitrust, di intervento contro le normative regionali laddove esse siano in contrasto con le finalità di promozione della concorrenza di competenze esclusiva nazionale, rappresentano un significativo passo avanti che andrebbe protetto e utilizzato.
- Attribuzione delle competenze necessarie ai regolatori settoriali già esistenti, eventualmente con lo sviluppo di articolazioni regionali o macroregionali. In generale, al livello nazionale dovrebbero spettare poteri di regolazione in senso proprio, mentre le sue articolazioni macroregionali dovrebbero occuparsi principalmente del monitoraggio ed enforcement, oltre alle attività di "micro-regulation" che possono essere rese necessarie dalle specificità locali dei singoli settori economici. Alle Autorità dovrebbero in primis essere attribuite competenze in materia di fissazione delle tariffe, con richiamo esplicito del criterio del *price-cap* di cui alla legge 481/95, mettendo

mano alle criticità che l'esperienza applicativa ha fatto emergere. Es.:

- Rifiuti: per la fase servizi superare il metodo *cost-plus* su base annua e introdurre il *price-cap* pluriennale; per la fase impianti introdurre l'accesso a prezzo regolato per evitare rendite di posizione e garantire certezza tariffaria per il *project financing* (che si avvantaggerebbe dalla separazione tra gestione dell'impianto e gestione del servizio di raccolta).

- Superamento della dicotomia delle competenze: regioni responsabili della fase impiantistica e comuni responsabili delle fasi di spazzamento-raccolta non consentono di ricomporre il ciclo; la soluzione non è l'affidamento unico per l'intera gestione del ciclo; piuttosto, consentire un ruolo propulsore dello Stato centrale (sul modello della proposta di Astrid sulle procedure di programmazione e localizzazione delle infrastrutture).
  - Idrico: revisione dei criteri di remunerazione del costo del capitale, in maniera da minimizzare la somma del costo del debito con il costo dell'*equity*.
  - TPL: introduzione del meccanismo esplicito di *price-cap* e di indicizzazione a costi di settore.
- In materia di affidamenti, andrebbe generalizzato il principio di ricorso a procedure concorsuali come modalità ordinaria, senza la previsione di soglie di esenzione del tutto arbitrarie, riconducendo la società mista al modulo europeo della PPP, dove al socio privato vengono affidati tutti i compiti operativi per una determinata attività (evitando forme camuffate di affidamento diretto a società partecipate da privati). Previsione dell'affidamento *in-house* come modalità eccezionale e motivata di affidamento, alla luce delle condizioni previste dall'ordinamento comunitario.
- Esclusione del servizio idrico (come nel DDL Lanzillotta).
- Definizione di un periodo transitorio breve (es. 2012) con forme di tutela per gli affidamenti diretti a società quotate (2014). È ragionevole la proposta avanzata in altre parti dello studio di lasciare andare a scadenza le concessioni con durata limitata. Ma quando esse hanno durata residua molto lunga, superiore ai 5 o addirittura ai 10 anni, appare doveroso fissare un termine temporale entro il quale l'affidamento dovrà essere rimesso a gara. Unica eccezione può essere rappresentataper le società titolari di affidamento diretto che, nel frattempo, siano state quotate in borsa: in questo caso, anticipare la scadenza delle concessioni andrebbe a detrimento del loro valore e potrebbe generare ampio contenzioso, per cui appare più ragionevole, semplicemente, offrire agli enti pubblici azionisti l'opzione della discesa al di sotto del 20 per cento del capitale entro il 31 dicembre 2014 e, nel caso in cui gli enti pubblici azionisti siano più di uno, la discesa al di sotto del 20 per cento conservando ciascuno un pacchetto azionario proporzionale a quello che avevano in mano al 31 dicembre 2010. Nel caso delle società quotate va però rimarcato che la vendita delle quote azionarie deve avvenire solo attraverso procedure ad evidenza pubblica, in un contesto di mercati liberalizzati e sottoposti a regolazione da parte di un'Autorità terza. Si potrebbe anche immaginare di subordinare il mantenimento dell'affidamento *in-house* o diretto a una discesa della quota alla soglia minima del 30%, riconoscendo incentivi per ulteriori dismissioni finalizzate alla riduzione del debito.
- Definizione di criteri di dettaglio sulle procedure di gara (previsione di un "regolamento gare", eventualmente differenziato per settore, sulla falsariga di quello in atte-

sa di pubblicazione sulla GU per il settore della distribuzione gas):

- Requisiti di incompatibilità, competenza e indipendenza delle commissioni aggiudicatrici.
- Regole in materia di subentro e di trasferimento dei beni mobili e del personale.
- Modalità di partecipazione in associazioni temporanee (ATI).
- Criteri di ammissione alle gare non discriminatori.
- Criteri di aggiudicazione.

• Sulla proprietà delle reti e dei beni "indispensabili" per l'espletamento del servizio, occorre escludere qualsiasi interpretazione che prospetti un rischio di espropriazione delle reti di proprietà dei privati, pur nell'affermazione che le reti sono di norma pubbliche.

2.1. Strumenti di intervento

L'impostazione seguita suggerisce di intervenire con unico provvediemnto legislativo con una parte di principi comuni, a cui facciano seguto titoli relativi a ciascun settore, per tener conto delle inevitabili peculiarità. Il criterio di raggruppamento potrebbe essere il seguente: rifiuti e acqua (area ambiente); trasporti e infrastrutture. Nel caso dell'Autorità per i settori dei rifiuti e dell'acqua, è ragionevole l'accorpamento nella esistente Autorità per l'Energia (già deciso dal governo Monti in relazione ai servizi idrici), con un beneficio in termini di costo (confluirebbe anche la competenza su un piccolo settore quale l'illuminazione pubblica). Allo stesso modo, l'Autorità dei trasporti e delle infrastrutture ingloberebbe anche le competenze in materia di TPL (oltre che di strade a pedaggio), anche se dovrà in questo caso prevedersi una diversa articolazione delle competenze data la riserva di un maggior numero di materie alle regioni e agli enti locali. Ciascun intervento settoriale dovrebbe prevedere l'istituzione dell'Autorità di settore, indicando le competenze e i principi generali di regolazione in materia di tariffe e di qualità del servizio; nello stesso intervento andrebbero inseriti anche i principi generali in materia di competenze tra livelli legislativi (sia pure con l'eventuale "appesantimento" di una riforma costituzionale, se necessario) e le modifiche e integrazioni alle legislazioni di settore.

2.2. Affidamenti pubblici

L'esistenza di affidamenti pubblici in diversi settori consente allo Stato di condizionare il funzionamento concorrenziale dei diversi mercati interessati. In proposito, l'Autorità (come noto il problema degli affidamenti pubblici è stato in più occasioni oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) ha riscontrato come spesso molte pubbliche amministrazioni tendano a minimizzare il ricorso a procedure di selezione competitiva, sfruttando a tal fine le normative emergenziali o eccezionali.

Il legislatore deve garantire lo svolgimento di gare ad evidenza pubblica in grado di assicurare la selezione dell'operatore più efficiente attraverso un corretto confronto competitivo (Giova ricordare che il *public procurement* costituisce uno degli argomenti più dibattuti a livello internazionale, a causa dell'alta incidenza sul PIL di questo tipo di spesa pubblica, pari attualmente a più del 15% per i Paesi dell'OCSE).

2.3. Gare

Nei casi in cui viene utilizzato lo strumento della gara per selezionare l'impresa affidataria si rinvengono modalità restrittive di svolgimento della procedura e di formulazione dei relativi bandi.

In considerazione del fatto che i pareri e le segnalazioni dell'Autorità non sono vincolanti per le pubbliche amministrazioni, potrebbe essere opportuno riconoscere all'Autorità una legittimazione ad impugnare dinanzi agli organi della giustizia amministrativa gli atti di particolare rilevanza della P.A. che risultino illegittimi per violazione dei principi e delle regole di concorrenza.

2.4. Servizi nel mercato interno

La direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno è stata attuata dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Il decreto non ha tuttavia risposto alla istanza di liberalizzazione che ispirava la direttiva attuandola in modo restrittivo e, in particolare, prevedendo: i) l'esclusione dei servizi di interesse economico generale dal campo di applicazione della nuova normativa; ii) la mancata enunciazione del requisito di "minore restrittività" prescritto dalla direttiva mediante la previsione di condizioni che consentono di istituire o mantenere un regime autorizzatorio; iii) la sottrazione della materia degli ordini, collegi e albi professionali alle norme dettate in tema di regimi autorizzatori; iv) il mantenimento dei regimi autorizzatori per la maggior parte dei servizi economici.

Il decreto dovrebbe essere modificato nei punti elencati consentendo così una completa apertura del settore e, in particolare, eliminando qualsiasi forma di regime autorizzatorio.

3. Costi

Il disegno di liberalizzazione e di riforma comporta costi di entità in generale modesta che possono essere più che compensati sia dalle migliori *performance* che potranno essere conseguite, sia dai costi evitati in termini di sprechi, interventi emergenziali e sanzioni europee (area rifiuti e ambiente).

Costi per l'istituzione di un'Autorità: per il primo anno di attività, la costituzione sarebbe finanziata con un fondo iniziale a carico dei Ministeri dello sviluppo, dell'ambiente o delle infrastrutture, in funzione del settore di intervento, e delle regioni e enti locali (riduzione x dei trasferimenti). Per il funzionamento a regime, verrebbe applicato un coefficiente dell'x per mille sul fatturato delle aziende, sul modello dell'Autorità per l'Energia (legge 481/05). Si stima occorrano 60 mln l'anno per il funzionamento di una nuova Autorità di regolazione.

Costi per l'introduzione di un sistema di ammortizzatori sociali e degli istituti assicurativi contro la disoccupazione.

Definizione delle fonti di finanziamento in prospettiva federalista per il settore del TPL dove per le tariffe non vige il principio del full cost recovery: la riforma va accompagnata da una definizione stabile delle risorse su cui può contare il settore nell'ambito di un disegno federalista, pena l'impossibilità di definire i contratti di servizio da mettere a gara (e il fallimento del processo di liberalizzazione).

I soggetti/le aree interessate dagli interventi proposti sono:

Consumatori: che potrebbero beneficiare non tanto di tariffe più basse che sono già ai minimi nel confronto europeo, ma di livelli di servizio più elevati. Le fasce deboli dei consumatori (in condizioni di disagio economico e/o fisico) si vedrebbero riconoscere tariffe agevolate in maniera analoga a quanto già operativo nel settore dell'energia (=maggior tutela per le fasce effettivamente disagiate).

Lavoratori: i processi di liberalizzazione sono spesso osteggiati dai sindacati per il timore di perdere il posto di lavoro. L'evidenza empirica dei settori liberalizzati dell'energia non conforta tale preoccupazione: le perdite di occupazione sono state più limitate di quanto previsto e l'apertura dei settori alla concorrenza ha creato nuove opportunità di impiego e nuove figure professionali (es. venditori nel settore dell'energia) che hanno compensato le uscite. Occorre tuttavia tener presente che i settori dei SPL sono privi di strumenti come la CIG e gli ammortizzatori sociali, in quanto ritenuti in passato al riparo da rischi di fallimento grazie alla garanzia rappresentata dello Stato o delle autonomie locali.

Imprese del settore: grazie alla stabilizzazione delle regole di funzionamento e finanziamento (tributi locali in prospettiva federalista, risorse private, tariffe), e ai maggiori stimoli all'efficienza, sarà possibile attrarre nuovi finanziamenti, aumentare il fatturato, facendo evolvere le imprese verso strutture più industriali.

Finanza pubblica: servizi più efficienti e un quadro normativo più chiaro potranno migliorare i bilanci dei gestori, beneficiando per questa via anche i bilanci delle amministrazioni proprietarie che non saranno più costrette a trovare risorse per la copertura di perdite o ricapitalizzazioni o potranno attingere a dividendi maggiori.

Ai vantaggi elencati per le singole riforme e liberalizzazioni vanno aggiunti quelli di un processo di riforma complessivo e contemporaneo di tutti i SPL. Fare le liberalizzazioni tutte insieme diluisce i costi e aumenta i benefici. Ogni singola liberalizzazione amplifica i benefici dell'altra e quelli complessivi di lungo periodo. La realizzazione congiunta è inoltre capace di creare più consenso attorno alle stesse. Cchi subisce i costi di un'accresciuta concorrenza (trasporto, farmacia, studio professionale), li accetterà più facilmente se vede subito i vantaggi in un altro settore in cui non è produttore ma fruitore (energia o RC auto).

Trasporti ferroviari

1. Inquadramento

Nel settore del trasporto ferroviario si distinguono almeno tre segmenti, tutti con problemi di concorrenza – sebbene in modo e a livello diverso.

Il segmento più redditizio, quello dell'alta velocità, è attualmente caratterizzato dalla presenza di un unico operatore, il monopolista pubblico Trenitalia, anche se un secondo operatore, NTV, dovrebbe aggiungersi nei prossimi mesi. Almeno dal punto di vista normativo e formale, la concorrenza è garantita, anche se sono state avanzate perplessità sul possibile opportunismo strategico di Trenitalia che sta occupando molte tracce (assegnate secondo uno schema di *grandfathering*) con un *load factor* relativamente basso. Alcuni contestano che l'obiettivo di questa prassi non sia massimizzare il conto economico, ma ridurre le possibilità di ingresso ai nuovi entranti.

Anche nel trasporto merci, a fronte di un contesto formalmente aperto, gli operatori privati esistenti lamentano un trattamento discriminatorio da parte dell'operatore della rete, RFI, che è verticalmente integrato nel gruppo Ferrovie dello Stato, il quale controlla integralmente anche gli *incumbent* del trasporto passeggeri (Trenitalia) e merci (Trenitalia Cargo).

Molto più intricato è invece il settore del trasporto regionale, generalmente incardinato entro obblighi di servizio pubblico e quindi sussidiato, dove negli scorsi anni sono state introdotte norme di chiara natura anticompetitiva, denunciate anche dall'Antitrust – norme che hanno determinato il fallimento, per impossibilità di competere, del primo operatore privato in tale settore, Arenaways. In particolare, seppure in presenza di obblighi di affidamento del servizio tramite gara in applicazione delle direttive europee, la durata dei contratti è stata allungata a sei anni rinnovabili per altri sei; alcuni finanziamenti statali sono subordinati al fatto che il titolare del servizio sia il soggetto pubblico; e addirittura il regolatore ferroviario (l'Ufficio di regolazione dei servizi ferroviari, un ufficio del Ministero dei Trasporti) è chiamato a negare l'autorizzazione a fermate intermedie qualora questo possa compromettere l'equilibrio economico del titolare del servizio pubblico.

In aggiunta, la concorrenza è resa ulteriormente *unfair* dalla presenza di importanti sussidi pubblici, che solo recentemente hanno segnato una riduzione modesta (-5,5% tra il 2008 e il 2009) a fronte, tuttavia, di una contrazione significativa della domanda nei segmenti sussidiati (-20%). I nuovi contratti regionali tendono a essere sempre più onerosi. A questi sussidi si aggiunge un importante contributo per l'acquisto di energia elettrica, che nel 2010 ha raggiunto il livello di 360 milioni di euro, finanziato a carico del consumatore elettrico con la componente tariffaria A4.

2. Tipologia dell'intervento

Allo scopo di aprire il mercato alla concorrenza occorre avviare una serie di interventi di natura piuttosto complessa.

È anzitutto necessaria una riorganizzazione societaria per sancire la separazione tra l'operatore di rete (RFI) e il monopolista verticalmente integrato. In realtà sarebbe opportuno scorporare dalla *holding* tutte le società attive sui singoli segmenti, quali Trenitalia e Trenitalia Cargo, e creare una *newco* in ciascuna regione a cui trasferire i contratti del

Differenza 2006-2009 dei contributi					
Dati: in milioni di euro					
Tipologia contributo	Anno			Differenza 2006-2008	Differenza 2008-2009
	2006	2008	2009		
Contributi trasporto regionale	1348	1712	1884	364	172
Contributi media-lunga percorrenza	269	459	410	190	-49
Contributi trasporto merci	98	140	92	42	-48
Contributi conto esercizio (di programma)	902	1041	849	139	-192
Utilizzo fondo ristrutturazione	464	448	438	-16	-10
Altri contributi	425	571	456	146	-115
Totale	**3506**	**4371**	**4129**	**865**	**-242**
Fonte: Bilanci FS					

servizio pubblico. Gli operatori sui segmenti di mercato o sotto oneri di servizio pubblico possono essere privatizzati. L'incompatibilità tra il controllo della rete e la presenza negli altri segmenti del mercato dovrebbe essere sancita da una apposita norma di legge.

Secondariamente, andrebbe rivista la normativa sul finanziamento del trasporto ferroviario regionale, introducendo l'obbligo di affidamento tramite procedure a evidenza pubblica e riducendo la durata dei contratti, senza alcuna forma di rinnovabilità. Andrebbe pure introdotto il divieto di revisione tariffaria al rialzo, sulle tratte in oneri di servizio pubblico che non siano state affidate con procedure a evidenza pubblica.

In terzo luogo, vanno rimosse le norme di chiara natura anticompetitiva, a partire dall'abrogazione dell'articolo 59 della legge 99/2009: il comma 1 esonera dall'ottenimento della licenza (rilasciata dal regolatore, cioè dal Ministero dei Trasporti) solo le società per cui "la finalità principale del servizio sia il trasporto di passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi". Il comma 2 contiene l'assurda possibilità di limitare le fermate intermedie nel caso in cui "il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto". Va abrogata anche la disposizione contenuta nella manovra correttiva di agosto, che estende a tutti gli operatori di settore il contratto valido per l*incumbent*.

Quarto e ultimo, occorre assegnare i poteri di regolazione del trasporto ferroviario a un regolatore indipendente. Tale soggetto dovrebbe godere di piena autonomia finanziaria e decisionale. Le procedure di nomina del consiglio direttivo dovrebbero essere tali da garantire la massima indipendenza sia dai soggetti regolati, sia dal governo. Le cariche non dovrebbero essere rinnovabili. Appare discutibile la scelta compiuta nel decreto "Salva Italia" di attribuire tali competenze alle autorità esistenti. Date le caratteristiche del settore, appare infatti necessaria la creazione di un regolatore settoriale con le dovute caratteristiche di autonomia e indipendenza. Allo stesso modo sembra innaturale la decisione di ribadire quanto stabilito dal precedente esecutivo, di assegnare competenze sulla regolazione infrastrutturale a un'agenzia scarsamente indipendente. Tali poteri andrebbero unificati alla regolazione dei trasporti..

3. Costi

L'operazione, in linea teorica, può essere a costo zero per le finanze pubbliche.

L'unico costo esplicito è infatti quello della nuova autorità di regolazione, che tuttavia può essere coperto integralmente o almeno parzialmente da un contributo a carico degli operatori del mercato, sul modello dell'Autorità per l'energia.

Non sono banali, invece, i costi sociali. La riorganizzazione e razionalizzazione dell'attuale monopolista, che ha una struttura dei costi chiaramente sbilanciata, in particolare, sul fattore lavoro, può implicare la riduzione della dinamica salariale o il ridimensionamento degli organici. Questo impone di gestire una situazione – sia di opposizione sindacale, sia di disagio sociale – che può determinare dei costi, a carico del bilancio pubblico, per la riqualificazione del personale in esubero. Tale onere è difficilmente quantificabile, in assenza di una precisa valutazione sull'efficienza del monopolista, e va in ogni caso inserito nell'ambito di un più generale ripensamento dei sistemi di *welfare*, sulla scorta di quanto scritto nell'apposito capitolo di questo stesso rapporto.

Storicamente, e per ragioni comprensibili, i maggiori oppositori di un tale processo sono stati da un lato il monopolista, dall'altro i sindacati dei dipendenti.

Liberalizzazione del mercato dei fondi pensione

1. Inquadramento

Ogni paese presenta un sistema previdenziale misto che viene formato, in proporzioni diverse, da tre componenti: il primo pilastro, statale, obbligatorio e a ripartizione, il secondo - fondi pensioni - e il terzo, i piani individuali pensionistici (PIP). In Italia il primo pilastro è quello fondamentale. Secondo la più recente relazione annuale della COVIP (Commissione di vigilanza sui fondi pensione) il tasso di adesione alla previdenza complementare, calcolato come rapporto tra gli iscritti a fondi pensione o PIP e gli occupati, era pari al 23% a fine 2010: solo un lavoratore italiano su 4 vi ha dunque aderito. La maggiore parte dei lavoratori italiani non partecipa dunque ai fondi pensione. Eppure da quasi venti anni ad oggi diverse misure hanno cercato di incentivare la previdenza complementare a capitalizzazione, come il trasferimento automatico del TFR ad un fondo pensione deciso nel 2005.

Una maggiore partecipazione dei lavoratori alla previdenza complementare è auspicabile per diversi motivi. In primo luogo è ormai condivisa da tutti la certezza che il sistema previdenziale pubblico avrà un rendimento sempre più basso nei prossimi anni e ogni lavoratore dovrà rivolgersi necessariamente alla previdenza complementare se vorrà mantenere, negli anni del pensionamento, uno standard di vita paragonabile a quello goduto durante l'attività lavorativa. In secondo luogo una maggiore partecipazione alla previdenza complementare a capitalizzazione permette una migliore diversificazione dei rischi ai quali vengono esposte le proprie pensioni. Al contrario, lasciare che la propria pensione venga erogata esclusivamente dal primo pilastro equivale a lasciare la propria ricchezza pensionistica esposta a due rischi: demografico e macroeconomico. In un contesto come quello attuale caratterizzato da invecchiamento demografico e crisi economica, è preferibile che una parte della propria ricchezza pensionistica venga capitalizzata nei mercati finanziari, perché offrirebbe un rendimento maggiore e sarebbe esposta a rischi parzialmente indipendenti da quelli che minacciano il primo pilastro.

I tre diversi soggetti della previdenza complementare (fondo negoziale, fondo aperto e PIP) hanno caratteristiche diverse tra loro, e ciò influenza i costi che essi applicano ai lavoratori. I fondi pensione negoziali sono organizzazioni senza scopo di lucro, e per poter operare hanno bisogno di una propria struttura amministrativa e contabile. I fondi pensione aperti e i PIP sono invece promossi da intermediari finanziari (società di gestione del risparmio, banche, SIM o assicurazioni) che nel prestare al fondo il servizio di gestione svolgono attività d'impresa. I fondi pensione chiusi nascono da contratti o accordi collettivi tra le imprese e i sindacati; al contrario i fondi pensioni aperti raccolgono per lo più adesioni su base individuale (per i fondi aperti, quasi il 90 per cento degli aderenti complessivi), con un conseguente aumento delle spese amministrative e di collocamento.

La possibilità di cambiare il fondo pensione al quale si era aderito è garantita da una norma che stabilisce che, dopo due anni di adesione a una forma pensionistica, il lavoratore può trasferire la sua posizione previdenziale da un fondo pensione a un altro. Il trasferimento del contributo del datore di lavoro a un altro fondo pensione è invece condizionato alle "modalità stabilite dai contratti o accordi collettivi, anche aziendali". Di fatto, quest'ultima clausola costituisce un serio disincentivo alla portabilità della ricchezza

previdenziale: la perdita del contributo del datore di lavoro limita fortemente la mobilità tra diversi fondi.

Questa struttura di mercato inefficiente si traduce in una limitata competizione tra i due tipi di fondi pensione a partecipazione collettiva (i fondi pensioni negoziali e alcuni fondi aperti) e in una crescente competizione tra questi fondi pensione e altri schemi di previdenza complementare a partecipazione individuale (fondi pensioni aperti e piani individuali pensionistici). Ne consegue che, a differenza di molti Paesi, il sistema previdenziale italiano ha quasi cancellato la distinzione tra il secondo e il terzo pilastro.

2. Tipologia d'intervento

In ordine di facilità di implementazione politica, l'intervento più facile - ma anche di minor impatto - consisterebbe nell'eliminare la clausola che limita la portabilità del contributo del datore di lavoro.

Un secondo tipo di intervento consisterebbe nell'eliminare la distinzione tra fondi chiusi e aperti: i fondi pensione "chiusi", che nascono da contratti o accordi collettivi, operano sotto condizioni di vantaggio, il che rappresenta una significativa distorsione della competizione.

Un intervento più drastico per sviluppare la previdenza complementare a capitalizzazione consisterebbe nell'introdurre la possibilità di destinare una parte dei propri contributi obbligatori ad un fondo pensione, piuttosto che al sistema previdenziale pubblico. Questo permetterebbe un notevole aumento del rendimento dei contributi individuali e una migliore diversificazione del rischio a cui sono esposte le future pensioni individuali.

3. Costi

I primi due tipi di intervento non presentano costi per le finanze pubbliche. E' verosimile però che il secondo tipo di intervento possa incontrare una maggiore opposizione da parte dei sindacati.

Il terzo tipo di intervento invece comporta dei costi: deviare una parte dei contributi individuali ad un fondo pensione comporta ridurre il gettito contributivo che verrà suddiviso nel sistema pubblico a ripartizione tra i pensionati correnti. Se si vogliono mantenere le promesse pensionistiche passate, un intervento simile comporta un onere per il bilancio pubblico.

Welfare

1. Inquadramento

Il sistema di welfare italiano non è più adeguato alle esigenze di una società che vive più a lungo, che ha una domanda crescente di servizi sanitari, che procrea meno e che ormai rifiuta culturalmente di assegnare alle donne un ruolo secondario o sussidiario nel mercato del lavoro. D'altronde, se per rispondere alle dinamiche competitive globali in tutto l'Occidente democratico si discute della necessità di ripensare completamente il ruolo e la modalità d'intervento del settore pubblico nella fornitura di servizi assicurativi e assistenziali, per un Paese in piena stagnazione come l'Italia la questione diventa improcrastinabile.

Il problema delle dimensioni dei sistemi di welfare riguarda tutte le economie avanzate, poste drammaticamente di fronte alla domanda: "Ce lo possiamo ancora permettere?". La principale debolezza italiana è appunto rappresentata dalla scarsa performance degli strumenti di tutela, condizionata dalla composizione interna della spesa sociale, polarizzata sulla previdenza a scapito delle altre grandi funzioni. Secondo i più recenti dati Eurostat, riferiti all'anno 2008, i trasferimenti pensionistici, le altre prestazioni in favore degli anziani e i trattamenti di reversibilità per i superstiti assorbono infatti il 60,7% della spesa sociale, contro una media UE del 45,3%. Di contro l'Italia destina risorse residuali agli strumenti di protezione sociale dedicati all'esclusione sociale, alla disoccupazione e alle politiche per la famiglia. In particolare, il Belpaese si colloca all'ultimo posto in Europa (0,2% rispetto alla media europea pari all'1,4%) per le risorse destinate al sostegno al reddito e al contrasto alla povertà, mentre al sostegno per la disoccupazione e alle politiche attive per il lavoro è allocato solo l'1,9% della spesa (contro il 5,2% dell'Europa). Per la famiglia, nonostante una diffusa e trasversale retorica politica, il nostro sistema di protezione sociale impiega appena il 4,7% della spesa, rispetto all'8,3% della media UE. Pur tenendo conto del fatto che, a differenza che in alcune altre realtà europee, in Italia la rendita pensionistica è sottoposta a tassazione, il differenziale resta comunque molto elevato.

Come nasce tale "preferenza" per la spesa pensionistica e quanto essa è ancora accettabile? Il modello di welfare italiano, strettamente connesso all'assetto del mercato del lavoro, si è fondato storicamente su due assunti: la famiglia come luogo della redistribuzione tra generazioni e la stabilità dell'impiego come diritto del lavoratore.

Il primo di questi due assunti muoveva dalla "fotografia" dell'Italia dei decenni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, quelli durante i quali il fulcro della società era effettivamente rappresentato da grandi famiglie numerose, nelle quali tre generazioni convivevano e collaboravano al sostentamento di tutti, con una marcata differenziazione del ruolo della donna rispetto all'uomo e con una ridotta mobilità geografica. In una società siffatta appariva sensato ed efficiente concentrare il sostegno pubblico sui pensionati, affidandosi poi alle dinamiche interne alla famiglia per la redistribuzione a favore dei giovani in cerca di lavoro e facendo della famiglia stessa (anche in virtù della minore partecipazione femminile al lavoro) un'agenzia di welfare per il sostegno alla maternità, all'infanzia, agli anziani non più autosufficienti e ai disabili. Con la riduzione della dimensione della famiglia, l'emancipazione femminile e la maggiore mobilità lavorativa, il modello di welfare basato sulla famiglia tradizionale è entrato drammaticamen-

te in crisi, diventando spesso una fonte di iniquità generazionale e un disincentivo all'occupazione delle donne e dei più anziani.

Il secondo assunto trovava la sua traduzione normativa nella rigidità in uscita del mercato del lavoro e in un impiego di risorse pubbliche finalizzato anzitutto alla conservazione dei posti di lavoro (attraverso l'istituto della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e ai pre-pensionamenti). Stante la sostanziale "illicenziabilità" del lavoratore dipendente "classico", era fisiologico che la quota prevalente di risorse pubbliche venisse destinata al sostegno dell'unico grande "rischio" che le regole giuslavoristiche non potevano tutelare: l'invecchiamento. Anche questo schema è entrato fortemente in crisi: sia le aumentate esigenze di flessibilità delle imprese, chiamate ad adeguare rapidamente i propri modelli organizzativi alle mutevoli condizioni del mercato internazionale, che il maggior apporto al reddito nazionale assicurato dalla cosiddetta "economia della conoscenza" rendono obsoleti gli interventi pubblici orientati alla tutela del posto di lavoro (magari in settori decotti) e non invece alla formazione e alla riqualificazione dei lavoratori disoccupati.

La contingenza economico-finanziaria impone all'Italia di allineare il suo welfare a quello dei principali Paesi dell'area euro, caratterizzati da un tasso di occupazione sensibilmente più elevato. Il principale obiettivo della "traslazione" del baricentro dell'intervento pubblico dalla funzione previdenziale agli altri importanti istituti welfaristici – anzitutto, il sostegno del reddito dei disoccupati, la formazione e la riqualificazione professionale, le politiche per la maternità e l'infanzia – deve essere appunto l'ampliamento della base occupazionale. In parole povere, ai contribuenti tedeschi, preoccupati dai rischi di tenuta dell'area euro, l'Italia non può mostrare una partecipazione al lavoro tanto più bassa di quella della Germania: nel 2009, solo il 57,5% della popolazione tra i 15 e i 64 anni lavorava, contro il 70,9% dei tedeschi; l'occupazione tra i 55 e i 64 anni è ferma al 35,7 (quella femminile addirittura al 25,4), in Germania è al 56,2% (48,7 per le donne), la media europea è il 46%. Se le riforme pensionistiche degli ultimi due decenni hanno stabilizzato il peso del sistema previdenziale rispetto al PIL (pari a circa il 14%), prima dei recenti interventi del cosiddetto decreto 'salva-Italia' di novembre 2011, l'età media di pensionamento effettiva era ancora più bassa rispetto all'Europa (i dati del 2010 parlano di 60,4 anni contro 61,4, la Germania è a 61,7 anni). Va inoltre segnalata una sperequazione marcata tra quanti lasciavano il lavoro avendo maturato i requisiti per il pensionamento di anzianità e quanti erano tenuti ad attendere i limiti anagrafici del trattamento di vecchiaia (nei primi mesi del 2011, chi ha lasciato con la pensione di anzianità aveva un'età media di 58,7 anni; chi ha lasciato con la pensione di vecchiaia aveva un'età media di 63,2 anni).

Gli interventi recenti - con il significativo innalzamento dei limiti per l'accesso alla pensione di anzianità e l'introduzione del metodo contributivo per tutti i lavoratori a partire dal 2012 - contribuiranno al superamento di tale squilibrio, favorendo peraltro un migliore rapporto tra versamenti effettuati e assegni previdenziali.

2. Tipologia dell'intervento

Considerato quanto detto in premessa, i grandi cambiamenti culturali, demografici ed economici occorsi nella società italiana in un'epoca di profonda integrazione internazionale impongono un ripensamento complessivo del modello di welfare, che liberi il si-

stema pensionistico da un ruolo di "supplenza" degli altri istituti di spesa sociale, sottodimensionati rispetto ai Paesi con i quali l'Italia si confronta. Il primo obiettivo dovrebbe essere pertanto l'allineamento per il bilancio pubblico italiano della quota di spesa sociale destinato alla previdenza ai livelli dei maggiori Paesi europei. Ciò è possibile attraverso una serie di interventi:

- l'indicizzazione dei trattamenti pensionistici al tasso di crescita del PIL (sul modello svedese);
- il superamento definitivo dell'istituto della pensione di anzianità;
- il graduale superamento dell'istituto della reversibilità, a partire dall'introduzione di una soglia anagrafica per l'accesso al beneficio (per evitare che ne godano vedovi e vedove in età troppo precoce);
- l'utilizzo dei risparmi di spesa determinati dalle misure precedenti esclusivamente per l'irrobustimento di altri istituti di welfare, a cominciare dall'offerta di servizi per le madri lavoratrici e per la riqualificazione professionale dei disoccupati.

Accanto a tutto ciò, per sostenere il valore delle pensioni future dei piú giovani, andrebbe valutata l'ipotesi di concedere a questi ultimi la possibilità di costruirsi su base volontaria un secondo pilastro a capitalizzazione individuale, sia in virtù di una più elevata deducibilitá della contribuzione, sia potendo avvalersi della facoltà di riservare alcuni punti dell'aliquota contributiva obbligatoria destinata alla previdenza obbligatoria (una proposta di legge depositata alla Camera dei Deputati a prima firma Cazzola suggerisce 6 punti di aliquota) al finanziamento della propria posizione individuale in una forma di previdenza complementare, mediamente più remunerativa della gestione pubblica. Tale intervento di *opting-out* andrebbe eventualmente accompagnato da una liberalizzazione del mercato dei fondi pensione, come pure si dice nel capitolo a questi dedicato.

L'ultimo obiettivo dovrebbe essere la riforma degli attuali strumenti di ammortizzazione sociali (oggi capaci di "coprire" solo un disoccupato su cinque, secondo le stime di Banca d'Italia) affinché la tutela vada anzitutto a sostegno dei lavoratori disoccupati e della loro occupabilitá. Sarebbe pertanto preferibile rispetto allo status quo, anche in relazione alle riforme del mercato del lavoro allo studio del Governo, immaginare per i nuovi contratti di lavoro una protezione dalla disoccupazione sul modello di un'assicurazione obbligatoria, finanziata da uno specifico premio a carico del datore di lavoro per ognuno dei lavoratori indipendentemente dalla tipologia contrattuale, sostitutiva di altri ammortizzatori. Per non disincentivare l'effettiva ricerca di un'occupazione, tale sostegno al reddito non dovrebbe avere una durata superiore ai dodici mesi, se non per i lavoratori anagraficamente piú anziani. In questo ambito, é utile riflettere alla possibile di integrazione di imprese private e di logiche concorrenziali nella fornitura di tale servizio assicurativo.

3. Costi

Gli interventi sulla previdenza, con contestuale finanziamento di altri istituti di welfare, dovrebbero avvenire a saldi invariati: si tratterebbe di uno spostamento di risorse da un capitolo della spesa sociale verso gli altri di non meno di 15 miliardi di euro annui.

L'opting out parziale dal sistema previdenziale, sottraendo risorse al finanziamento dei trattamenti pensionistici in essere, andrebbe coperto dalla fiscalità generale. Se si riser-

vasse l'opzione ai soli iscritti alle gestioni separate dell'Inps, il costo non sarebbe superiore a 100 milioni di euro annui. Sarebbe più elevato il costo della misura qualora si decidesse di estenderla ad una platea più ampia.

L'assicurazione obbligatoria dalla disoccupazione sarebbe finanziata dai relativi premi a carico del datore di lavoro e dal superamento per i nuovi assunti degli strumenti attualmente esistenti, come il sussidio ordinario di disoccupazione e la cassa integrazione guadagni straordinaria (sebbene l'accesso agli stessi dei lavoratori più giovani sia attualmente molto limitata).

Mercato del lavoro

1. Inquadramento

In una generale condizione di difficoltà del mercato del lavoro italiano, le categorie più esposte sono senza ombra di dubbio i giovani e le donne. La condizione di debolezza strutturale che li ha sempre contraddistinti ne ha fatto il principale bersaglio della mancata crescita economica. Proprio per questo l'obiettivo di un generale rilancio dell'economia del Paese non può prescindere da una serie di interventi mirati ad avvantaggiare prima, e di più, i giovani e le donne.

Molte ricerche hanno messo in luce come l'Italia sia affetta da diversi mali, ormai noti, che incidono direttamente sulle condizioni, le opportunità e i progetti di vita e di lavoro dei giovani. Tra questi si segnalano: bassa mobilità sociale, forti diseguaglianze sociali ed economiche, elevato tasso di disoccupazione giovanile (il tasso di disoccupazione giovanile nel primo trimestre del 2011 è salito al 29,6%, dal 28,8% dello stesso periodo del 2010, con un picco del 46,1% per le donne del Mezzogiorno. Si tratta del tasso di disoccupazione giovanile più alto registrato dal 2004, anno di inizio delle serie storiche omogenee dell'ISTAT[1]). Per peso dei giovani senza lavoro il nostro Paese si colloca agli ultimi posti nell'area OCSE e registra il peggiore risultato per disoccupazione giovanile di lungo periodo. A ciò si aggiungano: bassi tassi di attività e occupazione, elevata diffusione di contratti di lavoro temporanei e atipici in genere, discontinuità e precarietà delle carriere. I giovani che non lavorano, non studiano, non si aggiornano nel 2009 in Italia sono circa due milioni, pari al 21,2% tra i 15-29enni; si tratta della quota più elevata a livello europeo (ISTAT, 2011). E si potrebbe continuare a lungo con l'elenco.

Se si passa poi alla condizione delle donne, il quadro che ne emerge non sembra migliore. La scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro è ormai un fattore di debolezza strutturale del nostro sistema economico; le donne sono in media più istruite, conseguono il titolo di studio in minor tempo e solitamente con risultati migliori, ciononostante il tasso di occupazione femminile è fermo al 46,1%, ad oltre 20 punti percentuali da quello maschile. La percentuale di donne in posizioni apicali è irrisoria, le retribuzioni a parità di istruzione ed esperienza sono in media inferiori del 10% rispetto al dato maschile. Anche peggiore è la condizione delle donne laureate, che guadagnano il 65% di quanto guadagnano gli uomini con pari grado di istruzione (la media OCSE è del 72%).

Infine il tempo di cura della casa e della famiglia è ancora prevalentemente a carico delle donne, con conseguenze estremamente penalizzanti per un'effettiva partecipazione al mercato del lavoro da parte della popolazione femminile. Il modello di condivisione delle responsabilità familiari non sembra riuscire ancora a modificarsi: le donne continuano a essere sovraccariche di lavoro familiare. Tra gli uomini, aumenta di qualche punto percentuale il numero di coloro che "aiutano". Le donne che lavorano e hanno bambini piccoli sono un particolare segmento della popolazione dai bisogni non soddisfatti. In Italia, nonostante i congedi parentali siano da tempo un diritto acquisito per legge, sono ancora pochi i padri che li utilizzano. Il modello culturale ed il ruolo richiesto agli uomi-

1 Nel secondo trimestre del 2011, ultimo dato disponibile si è leggermente ridotto attestandosi al 27,4%.

ni dalla nostra società contribuiscono a scoraggiare molti padri dall'utilizzare i congedi per la cura dei figli, cosicché sono solo e sempre le donne ad essere gravate dall'impegno di cura, dovendo cercare di conciliarlo con la professione. Non ha senso parlare di conciliazione senza affrontare la questione della ridistribuzione dei ruoli all'interno della famiglia. Si aggiunga a questo la scarsità di offerta di servizi per la conciliazione, su tutti la carenza endemica di asili nido. Il numero di posti in asili nido (sia pubblici che privati) è tra i più bassi d'Europa: gli iscritti all'asilo nido sono circa il 13% dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni (in Danimarca si raggiunge il 60%, in Francia circa il 30%). In letteratura si è stimato che per arrivare a un livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro del 60%, come fissato tra gli obiettivi di Lisbona, gli iscritti al nido dovrebbero raggiungere almeno il 40% dei bambini con meno di 3 anni (l'Agenda di Lisbona fissava un obiettivo del 33%). Per avere effetti importanti sull'offerta di lavoro femminile, inoltre, un aumento del numero di asili pubblici dovrebbe essere necessariamente accompagnato da una riorganizzazione degli orari, per rendere i servizi più utili e flessibili. Il problema culturale rimane in ogni caso un forte vincolo alla partecipazione delle donne italiane al mercato del lavoro: secondo la World Value Survey l'80% degli italiani pensa che un bambino in età pre-scolare soffra se la madre lavora (in Svezia lo pensa il 35% della popolazione, il 50% in Francia).

2. Tipologia dell'intervento

- Uscire dalla precarietà e dallo sfruttamento del lavoro giovanile e femminile:
  a. Per il lavoro dipendente si propone di sperimentare un sistema ACE (*Allowances for Corporate Equity*) anche per l'occupazione di qualità, estendendo il concetto di capitale fisico a quello di capitale umano, dove ad essere agevolati sono i costi del lavoro relativi a determinate figure (giovani laureati fino al compimento dei 35 anni, donne laureate fino al compimento dei 50 anni, lavoratori con titolo di studio superiore alla laurea). Le aliquote di agevolazione vengono calcolate sulla base di rendimenti figurativi da sottrarre al reddito di impresa.
  b. Per il lavoro autonomo si propone di promuovere iniziative per la creazione di impresa da parte di giovani e donne favorendo la creazione di strumenti di finanziamento *ad hoc* per *spin off* universitari e imprese start up innovative in settori altamente tecnologici, ad esempio attraverso la creazione di un fondo di *venture capital*.
  c. Nel settore dell'artigianato si propone una redistribuzione del lavoro attraverso forme di *job shadowing* che consentano di ridurre l'età di accesso al mercato del lavoro dei giovani e aumentare parallelamente l'età effettiva di pensionamento dei lavoratori più anziani.
  d. Infine si propone di introdurre il reddito minimo garantito (RMI) di cittadinanza per giovani disoccupati o occupati al di sotto di una certa soglia di reddito. In Italia, caso quasi unico nel panorama europeo, non esiste uno schema nazionale generale di RMI; è stata realizzata una sperimentazione in alcuni comuni di Italia, conclusasi definitivamente nel 2004, e alcune esperienze sono poi state realizzate a livello regionale.
- Migliorare la condizione giovanile:
  a. Istituzione di un fondo di emancipazione per le nuove generazioni, attraverso il

versamento di somme annuali di denaro su conti intestati ai nuovo nati, da poter riscattare al compimento della maggiore età, per contribuire alle spese per la formazione terziaria, o, in alternativa, per finanziare corsi di formazione e qualificazione professionale

b. Favorire la conciliazione:

c. orari e organizzazione del lavoro più flessibili, soprattutto per madri e padri (es. diritto a passare al lavoro *part-time* per dodici mesi dopo la nascita di un figlio; creare "banche del tempo"; ecc.)

d. introdurre il congedo di paternità obbligatorio e aumentare gli importi dei congedi parentali

e. investire negli asili nido. Aumentare i posti, ma anche abbassare le rette ed estendere orari di apertura, anche d'estate. Per far fronte poi alle resistenze culturali, che fanno sì che l'elasticità dell'offerta di lavoro femminile a fronte di una variazione del numero degli asili non sia elevata, appare fondamentale implementare indagini che permettano di seguire i bambini da 0 a 3 anni in poi per valutare gli effetti dell'asilo sul loro benessere psico-fisico e sul successo scolastico negli anni seguenti

3. I costi

- 500-600 milioni di euro la proposta sul lavoro dipendente; 100-200 milioni di euro la proposta sul lavoro autonomo; circa 3 miliardi di euro per il reddito minimo garantito.
- Sulla base dei nati nel 2011 circa 1,4 miliardi di euro, con uno stanziamento per nuovo nato pari a 2.500 euro.
- Si stima che il costo di un bambino al nido sia circa 7.000 euro l'anno, servirebbero quindi circa 2 miliardi di euro l'anno per arrivare a una copertura del 30% dei bambini tra 0 e 3 anni.

Il finanziamento di tali costi può essere ottenuto tramite tali misure:prelievo una tantum dai costi della politica (100 milioni di euro), quota parte del recupero evasione fiscale annuale (nel 2010, 8 miliardi di euro), incentivi discrezionali concessi alle imprese (4 miliardi di euro).

Giustizia civile

1. Inquadramento

Negli ultimi anni, il processo civile è stato investito da una serie di riforme che, sulla carta, hanno snellito e accelerato di molto le procedure giurisdizionali. I tempi e gli adempimenti si sono ridotti, sono nati riti speciali più veloci, il lodo arbitrale è stato parificato alle sentenze dei giudici ordinari, è stato garantito l'accesso all'arbitrato, è stata introdotta la mediazione e la conciliazione preventive obbligatorie.

Tuttavia, i tempi del processo restano lunghi e l'impatto di queste riforme, a giudicare dalle statistiche sulla durata dei procedimenti civili in Italia e dalla mole di ricorsi (e relative condanne) per violazione della ragionevole durata del processo alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sembra essere scarso.

Il processo civile, ancor più di quello penale e amministrativo, soffre di una eccessiva lunghezza che non rappresenta solo una negazione della giustizia, come riconosce anche la Corte di Strasburgo, ma è anche concausa di stallo economico, dal momento che gli operatori economici non rischiano di sottoporsi a un regime giuridico incerto, farraginoso e lento nella risoluzione delle controversie e, dunque, non investono all'interno dei confini della giurisdizione italiana.

Quali ulteriori interventi è pertanto possibile introdurre, per garantire una maggiore celerità nella definizione delle controversie civili, senza naturalmente comprimere il diritto di difesa?

Occorre premettere che il problema della lentezza della giustizia può scindersi in tre fattori principali:

- Un fattore strutturale, relativo allo smaltimento dell'arretrato.
- Un fattore "culturale", relativo alla mancata applicazione di norme già esistenti nell'ordinamento. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla generica sfiducia dei giudici nella raccolta delle testimonianza fuori udienza, o alla caduta quasi in desuetudine della fattispecie della lite temeraria, o ancora alla mancata, reale vigilanza sull'operato dei magistrati sia da parte dei presidenti dei tribunali che, a livello superiore e nei confronti degli stessi presidenti, da parte del CSM.
- Un fattore regolativo, che trova fondamento in alcune ingessature le quali potrebbero essere facilmente eliminate o sanate.

Si propongono qui di seguito alcune misure, non solo di carattere normativo, tendenti ad attenuare, se non proprio a risolvere, l'incidenza di questi tre fattori sulla lunghezza dei processi civili, frutto non solo di denegata giustizia ma anche, come si è detto, di mancate iniziative e investimenti.

2. Tipologia dell'intervento

Tra le misure di carattere normativo, si propone quanto segue:

- È notorio che i processi civili in corso possono risalire anche a cause avviate da più di dieci anni. Anche se il processo civile è stato ampiamente contratto nei termini e nelle formalità, di questa contrazione non si vede ancora il beneficio a causa dell'arretrato che pende ancora davanti ai magistrati. In questo senso, l'eliminazione delle

sezioni stralcio, istituite nel 1997 con la legge n. 276, funzionali proprio ad assorbire in via transitoria le cause accumulate in maniera spropositata negli anni, andrebbe forse ripensata.

- Modificare la composizione del CSM, prevedendo che la scelta dei componenti sia effettuata, a cadenze frequenti (ad es., due anni) per sorteggio tra tutti i magistrati di carriera (salvi i membri di diritto già previsti in Costituzione). La riforma richiederebbe una revisione costituzionale, ma sarebbe funzionale a rendere più verosimile un oggettivo controllo disciplinare sull'operato dei magistrati. Il rinnovo frequente del collegio servirebbe ad evitare una "ossificazione" dei ruoli e dell'appartenenza (sopravvenuta) a correnti interne al Consiglio.

a. Il diritto è, come noto, sempre più complesso, sia nel senso che le regole giuridiche aumentano costantemente, sia nel senso che le branche giuridiche sono sempre più specialistiche e richiedono una conoscenza molto approfondita del settore oggetto di regolazione. Gli avvocati si stanno adeguando alla complessità dell'ordinamento, specializzandosi in maniera spontanea. Lo stesso percorso di specializzazione dovrebbe riguardare i magistrati. Sarebbe dunque opportuno modificare la disciplina che regola l'accesso alla carriera dei magistrati, inserendo concorsi diversificati a seconda delle specializzazioni, e obbligando così l'aspirante magistrato a scegliere di quale branca del diritto occuparsi nella carriera (ad es., diritto societario, diritto del lavoro, diritto di famiglia, diritto penale, etc.). In questo modo, si consente una maggiore professionalizzazione del giudice, permettendogli comunque un cambio di scelta previa valutazione della preparazione, corrispondente alla complessità crescente di ogni branca del diritto.

b. Una recente riforma legislativa ha introdotto a partire dal marzo 2011 la mediazione obbligatoria, che dovrebbe evitare che i tribunali siano ingolfati da giudizi di facile risoluzione. Tuttavia, già da ora la mediazione obbligatoria si sta rivelando come un passaggio ultroneo, che rallenta più che accelerare la definizione delle controversie. Sarebbe invece possibile evitare che i tribunali siano intasati da cause semplici, pretestuose o di modico valore secondo i seguenti punti di riforma: eliminazione del rito davanti ai giudici di pace (che si è dimostrato invero un altro passaggio spesso obbligato a un sicuro appello presso il giudice di primo grado); assegnazione a coloro che sono attualmente giudici di pace delle competenze in materia di mediazione obbligatoria, da estendersi ulteriormente rispetto a quella attuale. In caso di controversia relativa a competenze finora assegnate al giudice di pace, introduzione di un rito orale e in unica udienza per le controversie che il mediatore (ex giudice di pace) non riesce a risolvere in via conciliativa.

c. Gli ufficiali giudiziari sono necessariamente dipendenti pubblici e le notifiche devono necessariamente passare da loro. Si potrebbe liberalizzare completamente l'attività di notificazione, sfratti, pignoramenti, etc., per affidarla direttamente agli avvocati, anche alternativamente a figure di diritto privato a cui viene rilasciato un tesserino dalla questura, come succede già ora per i recuperatori dei crediti o per gli investigatori privati. Si creerebbero decine di migliaia di posti di lavoro e si ridurrebbero le spese dello Stato.

d. Estendere l'informatizzazione degli atti giudiziari, per ora prevista per pochi procedimenti, rendendola alternativa rispetto al deposito e alla corrispondenza cartacei. Anche questa, sarebbe una riforma a costo zero.

e. Eliminare l'obbligo di domiciliazione, che costituisce un'inutile incombenza a carico degli avvocati e degli assistiti. Anche questa, sarebbe una riforma a costo zero.

Tra le misure di carattere non normativo, ma che si sono rivelate assolutamente efficaci, stanno le buone pratiche del Tribunale di Torino e Bolzano, basate su meccanismi premiali e sanzionatori interni agli uffici giudiziari e semplicemente disciplinate con circolari del Presidente del Tribunale. Il fondamento organizzativo consiste nella parificazione dell'amministrazione del tribunale alla gestione di un'azienda, con conseguente responsabilizzazione, in primo luogo, della cancelleria, che rappresenta un nodo cruciale per l'attività quotidiana degli avvocati e dei giudici. Si suggerisce inoltre di obbligare per via circolare i giudici a fissare l'ora, e non solo il giorno, delle udienze; e di legittimare gli avvocati a proporre reclamo contro il personale per violazione dei doveri di efficienza e buon andamento dell'azione amministrativa giudiziaria.

3. Costi

La maggior parte delle misure qui proposte sono prive di costi, o hanno costi potenzialmente molto ridotti, per le finanze pubbliche. Questo è vero, in particolare, per gli ufficiali giudiziari, la domiciliazione e l'informatizzazione. Altre misure avrebbero costi iniziali molto ridotti e, a tendere, nulli, come nel caso della riforma del CSM e delle procedure concorsuali; modifica della mediazione e del giudice di pace.

L'istituzione di sezioni stralcio, invece, può comportare dei costi aggiuntivi che devono essere valutati.

Tuttavia, tutte e ciascuna di queste misure (incluse le misure di *best practice*) hanno l'obiettivo e, presumibilmente, l'effetto di velocizzare e rendere più certa la giustizia, con ricadute generalmente positive sul sistema giudiziario nel suo complesso e sulle prospettive di investimento e crescita del Paese. Pertanto, è probabile che, anche qualora dovessero comportare spese iniziali aggiuntive, le misure qui proposte andrebbero nel senso dell'economicità.

Istruzione e università

Inquadramento

La dotazione di "capitale umano" rappresenta uno degli elementi determinanti per lo sviluppo e la crescita di un Paese. In letteratura si stima che l'investimento in capitale umano consenta di adottare miglioramenti produttivi, organizzativi e gestionali tali da arrivare a determinare un aumento di PIL procapite del 5% per ogni anno di istruzione in più per la media dei lavoratori. Si aggiunga a questo che in uno scenario internazionale in cui il percorso di sviluppo appare sempre più imprevedibile, l'investimento in conoscenza appare quanto mai fondamentale per migliorare la capacità e la velocità di risposta delle economie di fronte a cambiamenti di contesto repentini e, appunto, imprevedibili.

In questo quadro il sistema italiano della formazione e dell'istruzione presenta non poche criticità e debolezze. Innanzitutto in Italia la percentuale del PIL destinata all'istruzione è una delle più basse di tutti i Paesi OCSE. Nel 2008 si è speso il 4,8% del PIL in istruzione rispetto alla media OCSE del 6,1%, raggiungendo il 29° posto su 34 Paesi. Tra il 2000 e il 2008 la spesa sostenuta dagli istituti di istruzione per studente nei cicli di livello primario, secondario e post secondario non universitario è aumentata del +6% rispetto ad un incremento medio tra i Paesi OCSE del +34% (in questa graduatoria l'Italia si posiziona al 29° posto su 30 Paesi per i quali si dispone dei dati). Per quanto riguarda poi la spesa per studente universitario, questa è aumentata nel corso di questi anni di 8 punti percentuali rispetto ai 14 punti percentuali in più registrati in media dai Paesi OCSE.

Il sistema di istruzione e formazione italiano sembra incapace di favorire la mobilità sociale. La probabilità che un italiano il cui padre non abbia completato gli studi superiori riesca a laurearsi è una delle più basse in Europa. Il tasso di disoccupazione dei laureati italiani è in linea con quello dei diplomati, mentre i tassi di occupazione dei laureati sono bassi (solo il 79% degli adulti con istruzione terziaria ha un impiego, rispetto ad una media OCSE dell'84%). Anche per questo lo studio non viene percepito come strumento di miglioramento sociale; sempre più diffusa è la convinzione che il lavoro e l'istruzione non paghino. Secondo un'indagine di Eurobarometro, il 40% dei giovani italiani ritiene che l'istruzione universitaria non sia un'opzione valida, la quota più alta tra i Paesi considerati, pari a quasi il doppio della media complessiva. Per contro, anche il mondo imprenditoriale denuncia l'inefficienza del sistema della formazione e dell'istruzione, del tutto inadeguato alle sue esigenze produttive.

Per quanto riguarda in particolare la formazione scolastica l'Italia vanta primati negativi soprattutto per quel che concerne la dispersione scolastica; la percentuale di giovani che abbandona prematuramente l'istruzione e la formazione raggiunge i 18,8 punti percentuali, rispetto ad una media dell'Unione Europea del 14,1% e ad un obiettivo 2020 del 10%, per di più in crescita nel corso degli ultimi anni. Si registrano inoltre bassi livelli di apprendimento, con risultati insufficienti nelle competenze di base rivelati dalle indagini PISA condotte dall'OCSE in base alle quali l'Italia ha sistematicamente evidenziato un significativo ritardo nelle competenze degli studenti quindicenni in ciascuno degli ambiti indagati. Infine, nonostante il numero di giovani che possiede un livello di istruzione secondario non sia mai stato così elevato, la quota di giovani tra i 25 e i 34 anni con un diploma di istruzione secondaria superiore è ferma al 70,3% rispetto ad una media OCSE dell'81,5%, posizionando così il nostro al 29° posto su 35 Paesi considerati.

Accanto ad una formazione scolastica inadeguata, il sistema della formazione professionale non è ancora in grado di dare risposte ad un mercato del lavoro profondamente mutato. A fronte dell'allungamento della vita lavorativa connesso all'invecchiamento della popolazione, l'investimento in conoscenza e sapere dovrebbe essere coltivato lungo l'intero arco della vita e non limitarsi agli anni di studio nella scuola e nell'università, né ai primi anni di inserimento nel mercato del lavoro. L'Italia, anche in questo ambito, è in ritardo: nel 2010 solo poco più del 6 per cento degli adulti ha partecipato ad attività di formazione e istruzione, a fronte di un obiettivo fissato dalla Commissione Europea per il 2020 del 15%.

Anche il sistema universitario italiano mostra non poche pecche. Innanzitutto la percentuale di laureati è molto bassa: il 14% della popolazione adulta (solo Turchia e Brasile, tra i Paesi OCSE, ne hanno meno) e il 20% della fascia di età 25-34 anni rispetto ad una media OCSE del 37% (dato questo che relega l'Italia al 34° posto in una graduatoria di 37 Paesi in totale). In aggiunta il sistema universitario italiano si contraddistingue per la difficoltà di attivare meccanismi che garantiscano anche agli studenti provenienti da famiglie economicamente disagiate la possibilità di affrontare un percorso di studi universitari. La percentuale di studenti che riceve borse di studio è molto bassa sia rispetto alla popolazione studentesca totale che nel confronto con altri Paesi europei. Inoltre la maggior parte degli studenti universitari italiani sceglie di abitare con la famiglia durante gli studi (limitando quindi la selezione dell'Università tra quelle raggiungibili dalla residenza della famiglia di origine) anche per la scarsissima disponibilità di alloggi per studenti fuori sede. Peraltro si assiste ad una sempre più ampia divaricazione tra i percorsi formativi scelti dagli studenti e le necessità del sistema produttivo italiano; in particolare il nostro sistema Paese lamenta una troppo bassa percentuale di laureati in materie tecnico-scientifiche. Le nostre università non sembrano infine in nulla capaci di competere con quelle straniere: la percentuale di stranieri che sceglie l'Italia per studiare è bassissima (2,8% sul totale degli studenti, rispetto all'11,3% di Francia e Germania, al 31% dell'Inghilterra); le università italiane hanno un ruolo del tutto marginale nelle classifiche mondiali; le competenze linguistiche degli studenti e del corpo docente appaiono del tutto inadeguate ad una apertura internazionale dei corsi di studio.

2. Tipologia dell'intervento

Alla luce di quanto evidenziato, appare evidente come il sistema formativo italiano necessiti di essere rivisto in ciascuna delle sue diverse componenti – scolastica, della formazione professionale e universitaria - soprattutto nell'ottica di superare l'ormai obsoleta impostazione di un metodo di insegnamento ancora troppo fondato sulla trasmissione di un corpo standardizzato di conoscenze, separate dal loro successivo utilizzo nella vita lavorativa. Pur consapevoli della necessità di questa revisione generale del sistema, in questa sede ci limitiamo a proporre alcuni interventi che riescano intanto a dare un primo forte segnale di discontinuità al sistema dell'università.

- Rafforzare il diritto allo studio:
  a. Ampliamento della platea di beneficiari di borse di studio e del volume di risorse e servizi (residenze e alloggi per i fuori sede) per rafforzare e rendere effettivo il diritto allo studio in Italia.
  b. Sistema di prestiti per finanziare gli studi, con rimborsi calibrati sui redditi futuri.

- Modernizzare e rendere competitivo il sistema universitario:
  a. Portare al 20% la quota del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) attribuita sulla base di nuovi criteri di valutazione della qualità così da ampliare i finanziamenti da riservare alle Università che sviluppano una didattica e una ricerca migliori.
  b. Abolire il valore legale del titolo di studio. Nel mercato del lavoro tale abolizione di fatto già esiste poiché ciò che vale è qualità dell'università e capacità di fare del candidato. Resta il problema dell'accesso alla PA per la quale occorre rafforzare trasparenza e affidabilità delle procedure concorsuali e, per le posizioni, apicali generalizzare il metodo di reclutamento utilizzato dalle organizzazioni internazionali di chiamate pubbliche con comparazione dei CV.

3. Costi

- Almeno 250 milioni di euro.
- Riqualificazione della spesa

Il finanziamento di tali costi può essere ottenuto mediante uncontributo di solidarietà dei *baby* pensionati: in media le pensioni INPS ammontano a 18.934 euro annui e vengono erogate a 106.950 "baby pensionati" mentre le pensioni INPDAP ammontano a 17.322 euro l'anno per 428.802 "baby pensionati". Ipotizzando un prelievo medio del 5% da ciascuno, si raggiungerebbe la cifra di circa 473 milioni di euro l'anno.

GLOCUS – Via Archimede, 171 – 00197 – Roma
Tel: (+39) 06 9594 8865 – Fax: 06 9522 3794 – http://www.glocus.it – info@glocus.it
Istituto Bruno Leoni – Via Bossi 1 – 10144 Torino – Italy
Tel.: (+39) 011 070 2087 – Fax: (+39) 011 437 1384 – www.brunoleoni.it – info@brunoleoni.it