

Istituto Bruno Leoni

MANUALE DELLE RIFORME PER LA XIX LEGISLATURA



Hanno contribuito:

Paolo Belardinelli, Giuliano Cazzola, Valentina Chindamo, Natale d'Amico, Nicola Rossi, Carlo Stagnaro.

Indice

1. Quali riforme tra il Pnrr e il ritorno dell'inflazione	p. 5
2. Meno tasse per ripartire	p. 9
3. Un impegno concreto: il pareggio di bilancio	p. 15
4. L'inverno dello scontento energetico	p. 17
5. Un welfare moderno	p. 21
6. La liberalizzazione incompiuta	p. 31

1

Quali riforme tra il Pnrr e il ritorno dell'inflazione

La XIX legislatura non nasce sotto una buona stella. L'Italia non si è ancora del tutto ripresa dalla crisi del Covid-19 e rischia di sprofondare in una recessione dettata dall'emergenza energetica. Il ritorno dell'inflazione pone il nostro paese di fronte a uno scenario di cui si era persa la memoria.¹ L'immenso debito pubblico che, negli anni, è cresciuto senza sosta appare oggi come una zavorra insostenibile, che non solo toglie spazio fiscale ai governi, ma ipoteca il futuro e acuisce la dipendenza dell'Italia dalle politiche di acquisto della Banca centrale europea.

Le forze politiche che chiedono la fiducia degli elettori in vista del voto del 25 settembre 2022 non possono eludere questi temi. Al di là delle schermaglie da campagna elettorale, esse dovranno provare a disegnare una credibile via d'uscita da una situazione difficilissima, che ha certamente una dimensione europea e internazionale, ma che è pure legata ad alcune peculiarità italiane e al peso delle riforme non fatte. Molte delle rigidità che caratterizzano il bilancio pubblico e l'intera economia si spiegano, infatti, con l'incapacità, la resistenza implicita o addirittura l'opposizione esplicita verso riforme che, riducendo il peso dello Stato, possono restituire fiato all'economia.

Il prossimo esecutivo dovrà, dunque, muoversi tra tre vincoli ineludibili. Il primo è il ritorno dell'inflazione e il conseguente impoverimento della società, particolarmente dei ceti sociali medio-bassi. I rincari dei prodotti energetici avranno effetti pesantissimi sul nostro tessuto produttivo, costringendo molte imprese a sospendere le attività o addirittura a chiudere. In generale, l'effetto macroeconomico sarà un forte rallentamento della crescita se non, addirittura, lo sconfinamento in territorio negativo. Il secondo vincolo deriva dalle citate rigidità del nostro bilancio pubblico. L'evoluzione della finanza pubblica degli ultimi due anni non ha fatto che moltiplicare i problemi: se la sospensione del Patto di stabilità e crescita ha consentito ai governi di mettere in atto strumenti emergenziali di soccorso durante il Covid, esso è stato anche sfruttato per introdurre dozzine di bonus e politiche di spesa del tutto insostenibili nel lungo termine, ma politicamente difficili da rimuovere una volta entrati in vigore. Il superbonus 110 per cento è forse l'esempio più clamoroso, ma non necessariamente il peggiore. La successiva fase di rincari energetici ha prodotto una serie ancora più ampia e costosa di misure teoricamente temporanee, che oggi è insostenibile prorogare e complesso rimuovere. Il terzo vincolo è dato dal Programma nazionale di ripresa e resilienza,² attraverso cui l'Italia si è impegnata a realizzare una serie di investimenti e riforme (solo in minima parte coincidenti o allineate con quel-

1 Giacomo Da Ros, "Pagare a caro prezzo", IBL, Special Report, 9 giugno 2022 (<http://brunoleo-nimedia.it/public/Papers/IBL-SR-Cost-Living-ITA.pdf>).

2 <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

le che qui vengono proposte) in cambio di cospicui finanziamenti (circa 190 miliardi di euro in cinque anni, tra finanziamenti a fondo perduto e prestiti).

A questi vincoli se ne aggiunge un quarto, dato dalla necessità di costruire una politica climatica finalizzata alla rapida riduzione delle emissioni climalteranti, coerentemente con gli impegni europei e globali in materia, senza tuttavia fare di questa strategia una zavorra per la crescita. Purtroppo, nel passato sotto l'egida del clima sono stati adottati interventi di sussidio profondamente distorsivi della concorrenza, che hanno reso meno efficienti i mercati e appesantito i costi per famiglie e imprese.³ Mai come oggi, nel mezzo di una crisi energetica senza precedenti, è stato essenziale mettere il clima al centro della politica economica, e il mercato al centro della politica climatica. Infine, un quinto vincolo è dato dalla politica pandemica. Nel corso del 2020 e del 2021 le politiche di lockdown hanno contribuito in modo significativo agli effetti recessivi della pandemia, e soprattutto sono state il cavallo di Troia di un'espansione senza precedenti dell'interventismo pubblico in ambiti i più disparati. È essenziale che il prossimo governo renda chiaro che queste soluzioni estreme non sono più considerate nel novero delle cose possibili, che i diritti individuali sono e resteranno protetti e che la politica sanitaria non uscirà più dalla sfera che le è propria per invadere e condizionare ogni altro aspetto della vita associata.⁴

Attraverso questo *Manuale delle riforme*, l'Istituto Bruno Leoni intende offrire un contributo di idee in cinque aree:

- Riforma del fisco;
- Politica di bilancio;
- Politica energetica;
- Modernizzazione del welfare (scuola, sanità, lavoro e pensioni);
- Liberalizzazione dell'economia.

In parte, il *Manuale* riprende, aggiorna ed estende le proposte contenute nelle edizioni precedenti.⁵ A differenza delle precedenti scadenze elettorali, però, quella attuale si colloca in un momento del tutto eccezionale, e non solo per le dinamiche della legislatura che si è appena conclusa e che hanno visto avvicinarsi tre governi con caratteristiche estremamente peculiari. Di conseguenza, lo sforzo che è richiesto investe molteplici ambiti: ripensare un fisco che negli anni è diventato sempre più barocco e insostenibile; mettere ordine nella finanza pubblica, attraverso una seria revisione della spesa che conduca a una riduzione delle uscite in modo tale da consentire il taglio delle tasse senza compromettere i saldi contabili; riportare ordine

3 Philip Booth e Carlo Stagnaro, *Carbon Conundrum: How to save climate change policy from government failure*, Londra: Institute of Economic Affairs, 2022 (<https://iea.org.uk/publications/carbon-conundrum-how-to-save-climate-change-policy-from-government-failure/>).

4 Gilberto Corbellini e Alberto Mingardi, *La società chiusa in casa*, Venezia: Marsilio, 2021.

5 *Manuale delle riforme per la XVI* (<http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/Handbook-2008-Riforme.pdf>), *XVII* (<https://www.brunoleoni.it/liberare-l-italia-12>) e *XVIII* (http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/Manuale_Riforme-2018.pdf) legislatura.

Quali riforme tra il Pnrr e il ritorno dell'inflazione

in una politica energetica che, nel corso del 2021-22, è letteralmente esplosa, sia a causa di fattori internazionali ed esogeni, sia per scelte interne che hanno messo sotto serio stress il funzionamento dei mercati; adeguare il welfare – la sanità, le pensioni e le norme del lavoro – a un mondo in continua trasformazione, nel quale addirittura alcune direttrici di cambiamento (la transizione ecologica e digitale) sono gli assi portanti del Pnrr e sono dunque incompatibili con regole che ostacolano l'innovazione e il ricambio imprenditoriale; imprimere una decisa direzione pro-concorrenziale alle politiche pubbliche, non solo intervenendo sulle regole dei vari settori economici ma anche e soprattutto ponendo un freno alla rinazionalizzazione che ha investito vari settori e all'allargamento dei poteri discrezionali del governo sulle operazioni societarie che vanno sotto il nome del golden power.

Complessivamente queste riforme possono contribuire a invertire un trend pluridecennale verso il declino. Nessuna di queste riforme è facile dal punto di vista tecnico: richiedono in alcuni casi cambiamenti pervasivi nell'ordinamento, che si è stratificato negli anni e, nel tentativo paradossale di emendare problemi puntuali, è divenuto ancora più disorganico (si veda il sistema tributario). Molte sono state iniziate nel passato e poi abbandonate, o addirittura smontate (il caso più significativo è quello delle pensioni).⁶ Tutte sono politicamente impegnative, in quanto la situazione attuale è figlia di una convergenza tra convinzioni diffuse e interessi particolari che difficilmente possono essere scardinati. Per questa ragione, le riforme qui proposte non vanno intese come un "programma dei cento giorni": per quanto sia importante che un governo, nel momento del suo insediamento, dia segnali forti e chiari sulla direzione che intende perseguire, le riforme richiedono tempi spesso lunghi, tanto nel disegno quanto nell'attuazione. Esse vanno quindi viste come un programma di legislatura, che tenti di arginare la crisi in essere recuperando almeno in parte il tempo perso negli scorsi decenni. Le proposte qui contenute costituiscono una sintesi degli studi e ricerche condotti nel corso degli anni dall'Istituto Bruno Leoni, a cui si rimanda per eventuali approfondimenti.

Certo, l'esperienza dei due governi tecnici dell'ultimo decennio – quello guidato da Mario Monti nel 2011-2013 e quello di Mario Draghi nel 2021-2022 – mostra un dato eloquente. Monti si trovò in una situazione difficilissima, col paese a un passo dal default: le sue politiche ebbero il merito di impedire il fallimento e, in alcuni casi, di lasciare un segno duraturo. Ma pagarono il fio all'esigenza di tenere assieme una maggioranza variegata. Il vincolo esterno – inteso come la minaccia del collasso – non si rivelò sufficiente a sbloccare un sentiero sostenuto di innovazioni istituzionali. Draghi ha operato in una situazione opposta e, almeno per quanto riguarda il fronte economico, meno critica: non ha dovuto somministrare agli italiani un doloroso piano di taglio ma si è presentato col più ampio programma di spesa degli ultimi decenni. Neppure questo è stato tuttavia sufficiente a perseguire interventi di revisione profonda del fisco, della giustizia, della concorrenza e della pubblica amministrazione. Al di là dei meriti o delle mancanze, queste due esperienze confermano che le riforme non possono essere l'oggetto di una convergenza bipartisan: nella mi-

⁶ Alberto Saravalle e Carlo Stagnaro, *Molte riforme per nulla*, Venezia: Marsilio, 2022.

gliore delle ipotesi, questa può mettere assieme gli esponenti più ragionevoli dei vari partiti, evitando scelte scellerate. Ma difficilmente essi potranno trovarsi d'accordo su questioni identitarie e inevitabilmente divisive, come il fisco, il bilancio, il welfare, il ruolo dello Stato e del mercato. L'idea che le riforme debbano essere fatte "tutti insieme" svela una confusione fra i cambiamenti alle regole del gioco politico (come la legge elettorale), per i quali la condivisione è auspicabile, e invece le riforme economiche le quali, piaccia o meno, chiamano in causa visioni di fondo e strettamente politiche (e richiedono la scelta fra obiettivi non sempre compatibili).

Per fare le riforme occorre un'assunzione di responsabilità politica. Occorre anzitutto, dunque, una convinzione sul tipo di società che abbiamo di fronte e che si ritiene desiderabile. L'Istituto Bruno Leoni ha, per missione, quella di diffondere "idee per il libero mercato" e cerca di proporre riforme coerenti col principio dell'autonomia e della libertà individuale. Quello che viene qui proposto non è un sentiero tecnocratico, ma una scelta di valore. L'economia e la società non possono crescere e prosperare se non si lascia a individui e imprese lo spazio per esprimere se stessi, sperimentare, innovare e competere.

L'auspicio è che, tra gli elettori prima ancora che tra i partiti, possa trovarsi una condivisione di questi principi, di cui le riforme qui presentate sono un tentativo di parziale ma coerente traduzione pratica.

Meno tasse per ripartire

La riforma del sistema tributario è, da almeno trent'anni, il tema cruciale di ogni campagna elettorale. Tante promesse si sono, però, tradotte in interventi disordinati, che hanno aumentato la complessità del sistema senza mitigarne l'esosità. Negli ultimi tre anni, poi, la proliferazione dei bonus e delle eccezioni è ulteriormente aumentata superando ogni livello di guardia: oggi le aliquote formali dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle imprese non hanno praticamente alcun significato, visto che l'aliquota effettiva che i contribuenti dovranno versare dipende dalla loro capacità di intercettare bonus e agevolazioni. Questo sistema non solo induce i contribuenti a dedicare tempo e risorse a ottimizzare i propri doveri fiscali, ma li spinge a compiere scelte di consumo e investimento dettate proprio dalla maggiore convenienza fiscale, a scapito – in generale – di consumi o investimenti che sarebbero potenzialmente più produttivi.

2.1 LA FLAT TAX

Una riforma del fisco, dunque, deve prendere le mosse dalla constatazione che il sistema non è più semplicemente emendabile: non si può procedere per aggiustamenti successivi. Bisogna semmai passare per un ridisegno complessivo non già dell'imposta sul reddito, ma dell'intero sistema. La proposta dell'Istituto Bruno Leoni è quella di una *flat tax* al 25 per cento,¹ aliquota unica che dovrebbe applicarsi trasversalmente sia alle varie imposte (reddito, consumi, ecc.) sia alle differenti basi imponibili (redditi da lavoro, da capitale, da locazioni immobiliari, ecc.). Per garantire la progressività del sistema, prevista dall'art. 53 della Costituzione, si prevede una significativa fascia di esenzione oltre a un meccanismo semplificato di deduzioni, detrazioni e trasferimenti, accorpendo tutte le principali voci oggi esistenti. Inoltre, si prevede un "minimo vitale" a tutela degli individui con redditi bassi o discontinui.

Gli elementi essenziali della proposta sono i seguenti:

- 1) *una sola aliquota – pari al 25 per cento – per tutte le principali imposte del nostro sistema tributario* (Irpef, Ires, Iva, imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziarie);
- 2) *abolizione dell'Irap, dell'Imu e della Tasi e sostituzione di quest'ultima con una Imposta per i servizi urbani (Isu) di esclusiva competenza comunale con base imponibile indipendente da elementi patrimoniali o reddituali ma strettamente legata a indicatori della intensità di fruizione dei servizi offerti in termini omogenei dal singolo comune nonché alla qualità della fornitura degli stessi;*

1 Nicola Rossi (a cura di), *Venticinque per cento per tutti*, Torino: IBL Libri, 2017; Aa. Vv., *Venticinque per cento per tutti. Il dibattito*, Torino: IBL Libri, 2018.

- 3) *introduzione di un trasferimento monetario – il “minimo vitale” – differenziato geograficamente, indipendente dalla condizione professionale dei singoli ma non incondizionato, e contestuale abolizione della vigente congerie di prestazioni assistenziali o prevalentemente assistenziali;*
- 4) *ridefinizione delle modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici (e in particolare della sanità) mantenendo fermo il principio della gratuità del servizio per la gran parte dei cittadini ma imputandone, ai soli cittadini più abbienti, il costo e garantendo loro contestualmente il diritto di rivolgersi al mercato (opting out).*

Tale proposta mette ordine nel ginepraio delle imposte e degli istituti assistenziali oggi esistenti; sposta parte del carico fiscale dalle imposte dirette a quelle indirette; equilibra maggiormente la tassazione tra reddito da lavoro e reddito da capitale a beneficio di una maggior dinamicità del sistema economico; rivede il meccanismo malsano delle aliquote marginali Irpef, che nel sistema attuale – in corrispondenza di varie soglie – introducono veri e propri disincentivi al lavoro; prevede inoltre l'introduzione di un minimo vitale con cui si darebbe maggior forza agli strumenti di contrasto dell'incapienza.

Con il nuovo sistema, la pressione fiscale scenderebbe al 37,4 per cento (contro il 43,5 per cento del 2021). A regime, le uscite totali delle Amministrazioni pubbliche si attesterebbero al di sopra del 44 per cento del prodotto (contro il 55,5 per cento del 2021, di cui 3,5 punti percentuali per il servizio al debito e 6 punti percentuali di spesa in conto capitale). Inoltre, spostando il minimo vitale – il cui controvalore è cifrabile intorno ai 35 miliardi di euro annui – dall'ambito proprio dell'imposta sul reddito delle persone fisiche all'ambito delle spese per prestazioni sociali, *avremmo una pressione fiscale al 39,4 per cento circa, appena al di sotto della pressione fiscale media dei 28 paesi dell'Unione Europea e un paio di punti al di sotto della pressione fiscale media dell'Eurozona.* Alla base di questa proposta vi è la convinzione che oggi lo Stato italiano faccia troppe cose e che il costo marginale di un euro in più di tasse e spesa pubblica sia di gran lunga maggiore del suo beneficio marginale. Realizzare tale proposta contribuirebbe a ridurre questo gap.

Le minori entrate dovute al riordino delle imposte ammontano a circa 91 miliardi di euro (rispetto al periodo pre-Covid). L'abolizione dei vari istituti assistenziali che sarebbero sostituiti dal minimo vitale comporterebbe minori uscite pari a circa 64 miliardi di euro. Il saldo complessivo sarebbe dunque negativo e il “costo” della riforma sarebbe pari a circa 27 miliardi di euro.

La condizione dei conti pubblici nazionali non consente in alcun modo di affidarsi a un possibile ma incerto recupero di basi imponibili oggi sottratte alla tassazione. Il debito pubblico si aggira attorno al 150 per cento del Pil, venti punti al di sopra dei livelli pre-Covid, e la fiducia dei mercati nelle capacità dello Stato italiano di pagare debiti e interessi non deve essere messa alla prova.

Questi 27 miliardi vanno necessariamente coperti attraverso *interventi sul versante della spesa*: la cosiddetta *spending review*. L'entità di tale revisione sui conti, pari a circa l'1,9 per cento del Pil, appare realizzabile. Inoltre, un periodo di transizione

di tre anni in cui verrebbero mantenute le addizionali comunali e regionali farebbe scendere tale costo a circa 11 miliardi.

Sono numerose le analisi e le proposte di revisione della spesa. Si tratta di mettere in pratica ciò che è già stato suggerito in passato, quando, purtroppo in più occasioni, venne a mancare la volontà politica di applicare le revisioni già studiate dai Commissari per la revisione della spesa che, con scarso successo, hanno tentato di formulare delle proposte di intervento. Per esempio, si è stimato che una razionalizzazione della spesa per beni e servizi potrebbe creare risparmi cifrabili in 5 miliardi (e forse anche di più) su un volume complessivo di spesa prossimo ai 90 miliardi.² I risparmi possibili sui cosiddetti “costi della classe dirigente” (organi istituzionali, dirigenza pubblica, ecc.) sono stati stimati in circa 2 miliardi, a cui si dovrebbe aggiungere un ulteriore miliardo di risparmi possibili in settori oggi oggetto di sussidi significativi (dall’ippica all’editoria).³ Le stime dei due ex Commissari alla revisione della spesa risalgono a pochi anni fa e non risultano aggiornamenti; alla luce della moltiplicazione delle spese fiscali, vi è tuttavia ragione di ritenere che esse costituiscano oggi un margine inferiore di quanto si potrebbe ottenere attraverso una razionalizzazione delle uscite pubbliche.

Inoltre, la struttura della proposta qui avanzata sarebbe pienamente compatibile con una revisione di alcuni istituti previdenziali, che presentano evidenti componenti assistenziali, intesa a eliminare queste ultime sostituendole con il minimo vitale. Ciò implica, per esempio, prevedere che le indennità di disoccupazione abbiano natura strettamente contributiva (e quindi non presentino oneri per la collettività) e si vadano a sommare al minimo vitale. L’importo complessivo dal punto di vista del beneficiario rimarrebbe inalterato, ma il risparmio di spesa sarebbe cifrabile nell’ordine di circa 4 miliardi di euro.

In questo modo, 11 miliardi di revisione della spesa sarebbero abbondantemente raggiunti, senza nemmeno aver messo mano ai sussidi diretti e indiretti alle imprese, da cui lo stesso Roberto Perotti suggerisce che si potrebbero ricavare alcuni miliardi di euro. Questi potrebbero essere un buon punto di partenza per portare a compimento la transizione all’aliquota unica nella sua forma più completa, ovvero eliminando anche le addizionali Irpef comunali e regionali.

Naturalmente, tanto la riforma del sistema tributario, quanto il processo di revisione della spesa non possono essere pensati come iniziative lampo: anzi, esse richiedono tempi adeguati di studio, disegno e attuazione. Questo rende cruciale il modo in cui viene impostata e gestita la fase transitoria. Questo ha anche due implicazioni che dovrebbero essere messe al centro della campagna elettorale in corso: 1) la *flat tax* ha senso se coinvolge l’intero sistema in uno sforzo di *riduzione* del prelievo e *semplificazione* delle procedure. Essa non può e non deve essere confusa con l’introduzione di aliquote aggiuntive per specifiche tipologie di redditi o di lavoratori o con la proliferazione dei regimi speciali; 2) proprio per queste ragioni, tanto gli obiettivi di

2 Carlo Cottarelli, *La lista della spesa*, Milano: Feltrinelli, 2015.

3 Roberto Perotti, *Status Quo*, Milano: Feltrinelli, 2016.

riduzione della pressione fiscale quanto quelli di taglio della spesa devono non solo essere realistici, ma anche essere percepiti come tali: è per questo che l'aliquota proposta dall'IBL, cioè il 25 per cento, è relativamente elevata se confrontata con altre ipotesi di *flat tax* che sono state avanzate nel corso degli anni o addirittura introdotte nell'ordinamento (come nel caso della cosiddetta *flat tax* per i professionisti) ma che, in verità, non sono altro che l'ennesima riproposizione di regimi speciali.

Infine, una riforma fiscale ben disegnata – e tanto più una riforma fiscale intesa a rendere più semplice e comprensibile il sistema, come la *flat tax* – non si ferma al ridisegno di questa o quella imposta. Deve necessariamente riguardare anche il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e il rapporto fra fisco e contribuente in ogni suo aspetto. Dopo aver deciso di menzionare la “tutela degli animali” forse la nostra Costituzione potrebbe rivolgere la sua attenzione anche ai diritti dei contribuenti (che, per dirla con una espressione propria della normativa europea, sono “esseri senzienti” quanto e forse anche più dei primi). In teoria i diritti dei contribuenti sono protetti da un apposito Statuto: il quale, tuttavia, è la più calpestata delle norme della Repubblica.

2.2 IL CUNEO FISCALE E CONTRIBUTIVO

Il cuneo rappresenta la differenza tra il costo del lavoro sostenuto dal datore e l'importo netto nella busta paga del lavoratore dipendente. Pertanto, il “cuneo fiscale e contributivo” non è l'oppio dei popoli né una sorta di nodo gordiano da recidere con un colpo di spada e non costituisce neppure un tesoretto abusivo. Non siamo cioè in presenza di risorse di cui non si conoscono la natura e la destinazione, ma del pacchetto di aliquote attraverso le quali i datori e i lavoratori finanziano la maggior parte delle prestazioni sociali.

Ormai sul versante della fiscalizzazione dei c.d. oneri impropri si è già raschiato – più volte – il fondo del barile. Certo, l'uso della leva fiscale può concorrere alla riduzione del differenziale tra retribuzione lorda e netta, ma non a ridurre il costo del lavoro. Ma negli ultimi provvedimenti il governo ha disposto la riduzione tramite la fiscalizzazione della parte contributiva del cuneo, già ora in molti casi insufficiente a finanziare le relative prestazioni. In sostanza, come già avviene – da tempo e per diverse politiche sociali – è lo Stato, ovvero la fiscalità generale a coprire lo squilibrio tra entrate ed uscite. Ma ha un senso tutto ciò, quando il calcolo contributivo viene santificato come lo strenuo difensore di una corrispettività tra contribuzione versata (a questo punto surrogata da supporti di finanza pubblica) ed importo della pensione?

Il costo del lavoro in senso ampio comprende la remunerazione del lavoro dipendente (retribuzioni, compensi in denaro e in natura, contributi sociali a carico del datore di lavoro), i costi della formazione professionale e altre spese (quali spese di assunzione, spese per indumenti da lavoro e imposte inerenti all'occupazione e considerate come costo del lavoro meno i contributi percepiti). Nel 2016 nelle unità economiche, con 10 dipendenti e oltre, il costo del lavoro in senso ampio, ossia il complesso delle spese sostenute dai datori di lavoro per impiegare lavoratori, è

stato pari a 41.785 euro per dipendente: il cui 72,4 per cento è costituito dalle retribuzioni lorde e il 27,3 per cento dai contributi sociali. La restante parte è composta dai costi intermedi connessi al lavoro, tra cui le spese di formazione professionale che contano per lo 0,2 per cento.

All'interno delle retribuzioni lorde, quelle in denaro rappresentano il 71,6 per cento del costo del lavoro in senso ampio e sono costituite da importi erogabili in ogni periodo di paga (56 per cento), importi non erogabili in ogni periodo di paga, ovvero quelli relativi a tredicesima e altre mensilità aggiuntive, premi annuali, ecc. (9,2 per cento) e remunerazioni per giorni non lavorati per ferie, festività, permessi (6,3 per cento). Le retribuzioni in natura ammontano allo 0,7 per cento del costo del lavoro in senso ampio. Completano il quadro, secondo l'Istat, le diverse componenti dei contributi sociali. Il 27,3 per cento complessivo è costituito principalmente da contributi obbligatori per legge (20,9 per cento). La parte di contributi volontari e contrattuali incide per lo 0,4 per cento mentre Tfr e contributi sociali figurativi hanno un peso rispettivamente del 3,6 per cento e del 2,4 per cento.⁴

Bastano questi dati a far comprendere che le riduzioni del costo del lavoro possono verificarsi soltanto sul versante di quella contribuzione sociale che finanzia – con un apporto decrescente – le prestazioni del welfare (si ricorda che l'aliquota pensionistica è pari al 33 per cento grosso modo suddivisa nel 24 per cento a carico del datore e del 9 per cento del lavoratore dipendente). Del resto, tutti gli aggravi caricati sul sistema pensionistico in tempi sia antichi che recenti (compresa quota 100 e le altre misure) sono stati finanziati dalla fiscalità generale.

È sempre più evidente, allora, che la tanto decantata corresponsività – alla base del principio assicurativo – tra contributi versati e pensione è soltanto un'illusione ottica. Se si volesse davvero riordinare il sistema, tanto varrebbe allocare i trasferimenti dal bilancio dello Stato in un trattamento di base di carattere universale, sul quale potrebbe innestarsi un secondo pilastro obbligatorio, a questo punto finanziato con un'aliquota più bassa dell'attuale anche di 8 o 9 punti (e con conseguente riduzione del costo del lavoro). Ovviamente occorrerebbe un periodo di transizione fondato su una ristrutturazione delle risorse oggi destinate al sostegno dell'assistenza.

⁴ Istat, "La struttura del costo del lavoro in Italia", *Statistiche Report*, 23 gennaio 2019 (<https://www.istat.it/it/files//2019/01/Struttura-costi-del-lavoro.pdf>).

3

Un impegno concreto: il pareggio di bilancio

Il 18 aprile 2012 il Parlamento approvò, con una maggioranza superiore ai due terzi, la legge costituzionale 1/2012, pomposamente intitolata “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”. In realtà, già nel corso dei lavori Parlamentari il pareggio di bilancio era scomparso dal testo, per essere sostituito dal più flessibile concetto di “equilibrio”¹. Fatto sta che da allora sono trascorsi oltre 10 anni, e del pareggio del nostro bilancio pubblico non abbiamo visto neanche l’ombra.

Si è affermata una sorta di nuova costituzione materiale, secondo la quale il pareggio o equilibrio che sia può essere violato purché, di volta in volta, il Parlamento approvi successivi “scostamenti di bilancio”, sempre invocando motivi eccezionali. Cosa che il Parlamento fa, e volentieri, solitamente con il consenso di maggioranza e opposizione.

Ne risulta un debito in continua crescita: dall’introduzione del “pareggio di bilancio” in Costituzione a oggi è cresciuto di oltre 700 miliardi, un terzo abbondante della consistenza iniziale.

Ovviamente non è un pasto gratis. Per ogni euro di questo debito paghiamo un interesse, e maggiore di quello pagato dai paesi con i quali ci piace confrontarci. Particolarmente preoccupante è la situazione emersa negli ultimi due anni: i “mercati” – cioè i risparmiatori, i fondi di investimento, le banche – non sono stati disposti ad accrescere di un euro i titoli di stato italiani detenuti nel loro portafoglio. Tutto il debito aggiuntivo è stato acquistato dalla Banca centrale europea. E ciò nonostante lo spread, la maggiorazione di interesse che paghiamo rispetto agli altri, non si è affatto ridotto.

L’inerzia spinge verso la prosecuzione della strada intrapresa: ogni anno maggiore debito; di tanto in tanto innalzamento repentino dello spread; interventi della Commissione o della Banca centrale per costringere l’Italia a contenere il nuovo deficit. Di fronte al rischio di esser travolti dalla crisi finanziaria, la politica italiana accetta, riottosa, una politica finanziaria più severa, salvo ritornare appena possibile alla finanza allegra. Il quadro non cambia molto con il nuovo strumento introdotto dalla Bce per contenere gli spread, il Transmission Protection Instrument (Tpi); come era ovvio, anche questo è condizionato a politiche di bilancio austere.

Ma affidarsi all’inerzia non è l’unica scelta possibile.

L’alternativa è che oggi, in campagna elettorale, le forze politiche che si candidano al governo del paese affermino solennemente il proprio impegno a portare velocemente al pareggio i conti pubblici. E che a questo impegno facciano seguire, una

1 Cfr. N. D’Amico, “Oplà: il pareggio di bilancio non c’è più”, IBL Briefing Paper, 12 dicembre 2011 (http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_107-Pareggio_Bilancio.pdf)

volta giunti al governo, comportamenti effettivi, a partire dalla prossima legge di bilancio da approvare entro la fine dell'anno.

A guardare i numeri, un'alternativa difficile ma possibile. Mentre si scrive il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche, quel che alimenta la crescita del debito, viaggia a una velocità annua di circa 40 miliardi. Azzerarlo richiederebbe una riduzione della spesa pubblica di circa il 2 per cento. Occorrerebbe una *spending review* severa, ma ci si potrebbe accontentare di qualcosa in meno di un Quintino Sella. Volendo, *absit iniuria verbis*, la riduzione del fabbisogno potrebbe essere facilitata dalla cessione di alcune proprietà pubbliche.

Come insegna l'esperienza di altri paesi, se l'impegno fosse credibile e i comportamenti coerenti, ne seguirebbe una veloce riduzione nel costo del debito. Non fino al livello della Germania, che ha alle spalle 70 anni di stabilità politica e di politiche finanziarie virtuose. Ma livelli del costo del debito simili a quelli della Spagna o del Portogallo sono sicuramente, e velocemente, alla nostra portata.

Così la virtù riceverebbe il suo premio. Se lo spread italiano scendesse ai livelli – per esempio – del Portogallo, a regime questo comporterebbe un risparmio annuo sul costo del nostro debito di oltre 30 miliardi (110 punti base applicati a 2.750 miliardi di debito). A regime, si diceva, cioè man mano che i vecchi titoli arriveranno a scadenza. Dunque un premio che aumenterebbe gradualmente di anno in anno, e che poi si riprodurrebbe nell'ordine di grandezza citato per gli anni a venire.

Per renderne l'ordine di grandezza, il risparmio di spesa consentirebbe un Pnrr permanente, e non finanziato come quello in corso caricando di debito le prossime generazioni. O, preferibilmente, ve ne sarebbe abbastanza per finanziare la *flat tax* al 25 per cento proposta dall'Istituto Bruno Leoni.

Cosa farne sarebbe una scelta eminentemente politica. Ma di una politica che finalmente discuta di come distribuire un surplus di bilancio che c'è e non di che fare con il nuovo debito da caricare sulle generazioni future.

4

L'inverno dello scontento energetico

La crescita senza precedenti dei costi delle *commodity* energetiche è senza dubbio l'elemento più macroeconomicamente rilevante dell'attuale congiuntura. I rincari hanno una natura mondiale o europea, a seconda dei casi: il petrolio viene scambiato sui mercati globali, mentre i mercati del gas naturale (e di conseguenza dell'energia elettrica, che è prodotta in parte attraverso la combustione del gas) sono regionali. La dimensione fisica dei mercati dipende da vincoli infrastrutturali non modificabili nel breve termine.

Di conseguenza, la strategia per affrontare il problema si deve articolare su tre assi:

- Misure di breve termine, finalizzate a contenere gli effetti recessivi dell'inflazione energetica;
- Misure di lungo termine, finalizzate a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- Misure per la decarbonizzazione dell'economia.

Il primo asse riguarda quindi i *prezzi* dell'energia; il secondo asse i *volumi*; il terzo asse le *performance* ambientali sottostanti alla produzione, trasporto e consumo dell'energia. Chiaramente questi tre assi si intersecano, soprattutto il secondo e il terzo. Essi vanno tuttavia tenuti distinti, sia perché all'interno di ciascuno occorre individuare con precisione il ruolo pubblico ed evitare, per quanto possibile, di interferire col funzionamento dei mercati; sia perché si tratta di affrontare questioni concettualmente diverse che hanno una differente proiezione temporale. Inoltre, sebbene la maggior parte dei temi energetici siano legati alle scelte compiute a livello europeo, esiste anche un incompressibile spazio di autonomia dei singoli Stati membri. L'Istituto Bruno Leoni ha pubblicato, all'inizio del 2022, un documento con una serie di indicazioni, che qui vengono riprese, aggiornate e sviluppate.¹

Nell'immediato, cioè nell'arco dei prossimi dodici mesi, i problemi riguarderanno principalmente il livello dei prezzi dell'energia elettrica e del gas e, in caso di interruzione delle forniture dalla Russia, potenzialmente anche l'indisponibilità dei volumi necessari a soddisfare la domanda. Ciò sarà tanto più vero quanto più l'inverno sarà freddo e lungo. Gli attuali prezzi del gas e dell'energia elettrica non sono la conseguenza di un malfunzionamento dei mercati: di conseguenza essi non possono essere risolti intervenendo sulle regole di mercato, quali che siano i pregi o i difetti delle regole attualmente in vigore. I prezzi del gas riflettono, da un lato, la scarsa disponibilità di materia prima, a fronte di una domanda che si è ripresa rapidamente dalla crisi del Covid. Dall'altro lato, a partire dall'invasione dell'Ucraina da parte della

1 Carlo Stagnaro, "Salvare la bolletta: dodici cose da fare, da non fare e da disfare", IBL Focus, 21 gennaio 2022 (http://brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_350-Stagnaro.pdf).

Russia, le quotazioni del gas hanno incorporato una crescente percezione di rischio e incertezza, dovuta sia alle decisioni di Mosca, sia alle reazioni europee. Nella sostanza, i mercati stanno dicendo che l'offerta di gas è scarsa rispetto alla domanda. Poiché l'energia elettrica viene generata anche attraverso il gas – per la precisione, l'offerta marginale di energia elettrica viene dal gas – questo segnale di prezzo si propaga dal gas all'elettricità. Un discorso analogo, seppure meno grave vista la maggiore flessibilità delle forniture, vale anche per i prodotti petroliferi.

Il segnale di prezzo va pertanto preservato: esso incentiva, dal lato della domanda, il contenimento dei consumi e, dal lato dell'offerta, l'investimento in risorse addizionali, sia di gas, sia rinnovabili. Ciò non significa che non vi sia uno spazio cruciale per l'azione pubblica. Tale spazio, nel breve termine, riguarda tre importanti forme di intervento:

- Misure temporanee di sostegno alle famiglie a basso reddito e alle imprese (particolarmente quelle energivore). Nel corso del 2021-2022 il governo ha speso oltre 30 miliardi di euro per questa tipologia di interventi, in grandissima parte attraverso sgravi non-condizionali. Tali politiche di sconto – dalla fiscalizzazione degli oneri generali di sistema su luce e gas alla riduzione delle accise – vanno gradualmente eliminate, oppure rese strutturali attraverso corrispondenti tagli alla spesa pubblica. Occorre invece definire misure mirate a favore di chi ne ha veramente bisogno. Tali misure non devono avere la forma di sconti sul prezzo dell'energia ma di “ristori”, calcolati sulla base dei consumi e dei fatturati storici nel caso delle imprese, in modo tale da preservare l'incentivo alla riduzione dei consumi;
- Semplificazione radicale delle procedure autorizzative sia per quanto riguarda le fonti rinnovabili, sia per quanto riguarda le risorse nazionali di *oil & gas*, sia per quanto concerne i terminali di rigassificazione di Piombino e Ravenna previsti dal governo Draghi, in modo tale da aumentare nel più breve tempo possibile l'offerta nazionale e la diversificazione internazionale degli approvvigionamenti;
- Avviare immediatamente un piano capillare di risparmio energetico, basato su una comunicazione esplicita e informativa (per quanto riguarda il settore privato) e l'efficientamento energetico e la riduzione dei consumi, anche attraverso un maggiore ricorso allo *smart working* e la riduzione delle temperature invernali, negli edifici pubblici.

Tutto ciò è essenziale per arrivare indenni alla fine dell'inverno. Ma non è risolutivo nel medio termine. Poiché la crisi energetica nasce dai fondamentali, è nei fondamentali soltanto che può trovare risposta: in altre parole, per uscire nel medio termine dall'attuale fase e ritornare verso prezzi sostenibili dell'energia occorre, oltre a perseguire una maggiore efficienza nell'uso dell'energia, espandere l'offerta, sia di risorse fossili, sia di rinnovabili (e, nei paesi che lo accettano, di energia nucleare).

Tale risultato può essere raggiunto soltanto lasciando briglia sciolta agli operatori del mercato. Cioè, ancora una volta, eliminando tutti gli ostacoli – principalmente di natura burocratica o fiscale – alla realizzazione di nuovi impianti per la produzione di energia elettrica (soprattutto rinnovabili) e all'estrazione di idrocarburi dal sottosuolo nazionale, oltre alla realizzazione o al potenziamento di infrastrutture per l'adduzione di gas. Nel corso del 2021-2022, purtroppo, sono stati commessi errori

assai gravi, che rischiano di pregiudicare questo percorso e che non solo non vanno reiterati, ma vanno emendati. Il governo ha adottato una serie di misure punitive nei confronti delle imprese che investono e quindi, nel lungo termine, suscettibili di disincentivare lo sviluppo di nuovi impianti. È il caso del tetto ai ricavi degli impianti da fonti rinnovabili, della cosiddetta tassa sugli extraprofitti delle imprese energetiche² e di una serie di obblighi a carico dei venditori di energia elettrica e gas che ne pregiudicano la sostenibilità economica (l'obbligo di rateizzazione delle bollette e il divieto di adeguamenti unilaterali dei contratti). Non solo: anziché accelerare la liberalizzazione dei mercati, come peraltro previsto dal Pnrr, il governo ha prorogato la cosiddetta maggior tutela, esponendo una quota minoritaria ma significativa delle famiglie (circa un terzo del totale) a prezzi ingiustificatamente alti nel corso del 2021.³

Tutto ciò deve essere reso coerente con gli obiettivi climatici dell'Unione europea, che non solo indirizzano la politica energetica comune, ma sono anche coerenti con gli impegni assunti in sede internazionale. Contemporaneamente, la politica climatica va disegnata in modo tale da non pregiudicare, nel nome di obiettivi di lungo termine, la sostenibilità economica e sociale nel breve. In parte, la situazione attuale dipende anche da alcuni effetti inintenzionali del disegno delle politiche climatiche: non è indifferente alla condizione in cui ci troviamo la tendenza di molti paesi Ue (inclusa l'Italia) a non rilasciare più concessioni per l'esplorazione o produzione di idrocarburi o la spinta per il disinvestimento dalle compagnie petrolifere. Inoltre, nel nome del clima nel passato sono stati erogati sussidi generosi quanto distortivi, che hanno appesantito la bolletta dei consumatori e soprattutto indirizzato gli investimenti verso alcune tecnologie preferenziali, trascurandone altre potenzialmente promettenti (quali il nucleare e la *carbon capture, sequestration & utilization*). Altre scelte compiute nell'alveo della decarbonizzazione – quale l'elettrificazione dei consumi – sono in parte condivisibili ma sono state perseguite secondo logiche *top down* del tutto incoerenti coi principi generali della concorrenza.

È dunque importante che, all'identificazione di obiettivi ambientali aggressivi, corrisponda una politica di neutralità tecnologica: abbandonando, cioè, l'erogazione di sussidi discrezionali per ripensare la fiscalità energetica secondo il principio “chi inquina paga”. Questa trasformazione è in parte già contenuta nelle proposte di revisione della direttiva europea sulla fiscalità energetica, ma richiede una revisione a 360 gradi del nostro sistema di tasse e sussidi. Inoltre, nel settore elettrico – invece di spingere le rinnovabili sul mercato – si sono adottati atti che hanno sortito l'effetto opposto. Tale rischio sarebbe ancora maggiore se si desse seguito ai propositi enunciati dal governo uscente di “disaccoppiare le rinnovabili dal gas”, cioè creare – nei fatti – due mercati distinti per l'energia elettrica generata da fonti rinnovabili e da fonti convenzionali. Le prime sarebbero interamente remunerate da meccanismi

2 Dario Stevanato, “Extraprofiti: una tassa ingiusta, inutile e dannosa”, IBL Focus, 21 marzo 2022 (http://brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_354-Stevanato.pdf).

3 Carlo Stagnaro, “La pagliuzza del mercato e la trave della maggior tutela”, IBL Focus, 18 dicembre 2019 (http://brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_314-Stagnaro.pdf).

pubblicistici col ritiro dell'energia prodotta da parte di una controparte pubblica, il Gse, e la loro remunerazione attraverso contratti alle differenze, col rischio-prezzo spostato interamente sulla collettività. Al di là della convenienza economica (in questa fase di alti prezzi la collettività ne trae vantaggio, mentre in altri momenti era e sarà vero il contrario) il punto cruciale è che ciò implica un silenzioso cambiamento del disegno di mercato. Se letto assieme alla inevitabile crescita della quota di rinnovabili, ciò implica uno spostamento di un modello di concorrenza nel mercato (previsto dalle direttive europee e frutto di un ventennale percorso di liberalizzazione) a uno di concorrenza per il mercato. Tale trasformazione, che l'Istituto Bruno Leoni ritiene comunque negativa sotto ogni punto di vista, andrebbe quanto meno discussa esplicitamente, anziché essere perseguita surrettiziamente attraverso aggiustamenti apparentemente marginali delle regole.

Infine, la politica climatica ha finora completamente ignorato i contributi che possono arrivare dal lato della domanda. I consumatori, se opportunamente ingaggiati, possono offrire servizi di flessibilità al sistema elettrico e in generale contribuire non solo al più efficiente utilizzo degli asset di generazione e consumo, ma anche al perseguimento di finalità ambientali e alla riduzione dei costi sostenuti individualmente e collettivamente.⁴ Ma questo è incompatibile con un disegno di mercato che è ancora pensato su misura di consumatori statici, che peraltro diventano sempre più una minoranza. Anche da questa prospettiva è essenziale completare il processo di liberalizzazione e superare i meccanismi di "tutela", che peraltro in questa fase di alti prezzi si sono rivelati devastanti per milioni di famiglie.

4 Fereidoon Sioshansi (a cura di), *Variable Generation, Flexible Demand*, Londra: Academic Press, 2021.

Un welfare moderno

I temi del lavoro, pensioni, immigrazione e – in modo differente – scuola sono tenuti insieme dal filo rosso dei trend demografici. Questi sono divenuti la piattaforma sulla quale questi grandi processi sociali si muovono in termini di sempre più marcati condizionamento e dipendenza. Il fatto che la popolazione sia investita – progressivamente da decenni – dei fenomeni concorrenti della denatalità e dell'invecchiamento non determina solo squilibri sul versante previdenziale, ma investe il mercato del lavoro,¹ dove, per compensare i vuoti delle coorti più recenti, diventa necessario ricorrere all'immigrazione, in modo diverso da come avviene ora, con la polemica sugli sbarchi dei clandestini. L'immigrazione (che non costituisce una risorsa infinita) può essere un contributo fondamentale per correggere gli squilibri più critici del depauperamento della popolazione italiana. Peraltro se non si organizza e programma secondo il fabbisogno, si è condannati a subirla con grande spreco di risorse e di capitale umano. Si verifica così il paradosso per cui un'esigenza ormai divenuta strutturale per l'Italia, si trasforma in un complesso problema di assistenza, da un lato, e di ordine pubblico, dall'altro. È dal 2014 che l'immigrazione non è più stata in grado di compensare il deficit tra nascite e decessi, mentre nello stesso tempo cominciava a verificarsi l'emigrazione di giovani italiani (il 41 per cento laureati) in cerca di lavoro in altri paesi. Ne è derivato che, dal 2014 al 2021, sono venuti a mancare 1,4 milioni di residenti; di questi 900mila nel Mezzogiorno. Eppure quella migrazione – sostengono i demografi – è l'unica variabile che in tempi relativamente rapidi può modificare le tendenze in atto, mentre i cambiamenti delle scelte riproduttive dell'intera popolazione richiedono orizzonti più lontani.

5.1 SCUOLA

La scuola non naviga in buone acque. Né l'esperienza della pandemia da Covid-19 sembra aver insegnato alcuna lezione, nonostante l'enorme danno causato agli studenti. Per la maggior parte dei partiti politici la scuola non è la priorità.

I problemi che affliggono la nostra scuola sono sempre gli stessi, molti ne parlano ma pochi cercano soluzioni adeguate. L'abbandono scolastico continua a essere elevato, la dispersione esplicita² è al 13 per cento contro una media europea del 10 per cento mentre la dispersione implicita³ si attesta al 9,7 per cento. Invalsi registra ogni

1 Giuliano Cazzola, "L'emergenza denatalità e l'assenza di nuove generazioni di lavoratori", *linkiesta.it*, 18 agosto 2022 (<https://www.linkiesta.it/2022/08/denatalita-lavoro-calo-demografico-italia/>)

2 Cioè l'insieme dei comportamenti volti a evitare la scuola (assenze non giustificate, abbandono scolastico, ecc.).

3 Riguarda gli studenti che, terminata la scuola, non sono in possesso delle competenze neces-

anno livelli di competenze degli studenti insoddisfacenti. Persistono divari enormi tra Nord e Sud Italia; tra licei, istituti tecnici e professionali; tra città e provincia; tra italiani e stranieri, in un contesto dove l'inclusione scolastica rimane spesso un mero esercizio burocratico.

Serve un cambio di passo. La scuola “aperta a tutti” non può restare dominata da strutture rigide e selettive. Per essere inclusiva e di qualità la nostra scuola ha bisogno principalmente di tre aspetti:

- 1) Combattere la dispersione scolastica attraverso la riforma dei cicli scolastici e l'abolizione delle bocciature;
- 2) Valorizzare la professione docente introducendo il merito e la carriera;
- 3) Rendere (davvero) autonome le scuole.

Il fenomeno della dispersione scolastica comincia nella scuola secondaria di primo grado (scuola media) per poi aggravarsi nella scuola secondaria di secondo grado (scuola superiore). Nel passaggio tra la primaria e la secondaria si verifica un salto tra due sistemi didattici radicalmente differenti: se nella scuola primaria si attua una didattica concentrata sui saperi fondamentali si passa poi alla frammentazione disciplinare e alla contemporanea riduzione del tempo scuola della secondaria di primo grado. Il passaggio successivo è ancora più radicale. Alle superiori inizia una forte differenziazione dei percorsi scolastici già nel primo biennio e il lavoro sulle competenze fondamentali si perde. Questa rigidità degli indirizzi rende molto complicato per chi ha “sbagliato scuola” cambiare percorso. Oltre tutto, c'è ampia evidenza che la scelta del tipo di scuola – che a sua volta influenzerà in modo determinante le scelte successive dello studente – è influenzata dal reddito e dalla scolarizzazione della famiglia di provenienza.⁴ Per preservare l'esperienza della primaria e reimpostare il primo passaggio si potrebbe pensare a riformulare il primo ciclo, dai 6 ai 15-16 anni. In questo modo il periodo dagli 11 ai 15-16 anni sarebbe integrato in un unico sotto-ciclo, finalizzato all'approfondimento degli assi fondamentali senza la dispersione dovuta all'eccesso di discipline. Il secondo ciclo sarebbe quindi corrispondente al triennio della scuola secondaria di secondo grado, con un'ampia opzionalità e diversificazione delle materie.

Gli studi ci dicono che le bocciature, oltre a essere all'origine della dispersione scolastica, sono didatticamente inefficaci, costose per lo Stato e le famiglie e socialmente inique. Serve superarle andando a modificare contemporaneamente l'assetto didattico della nostra scuola. Se gli alunni durante l'anno scolastico non sono riusciti a raggiungere le competenze richieste in quella determinata disciplina dovrebbero poter ripetere l'anno seguente solo quella materia in cui sono stati carenti, senza dover ripetere complessivamente l'anno. Fornendo inoltre allo studente la possibilità di sostenere una o più prove di recupero per rimettersi in pari con la disciplina.

sarie a proseguire gli studi o a inserirsi nel mondo del lavoro.

4 Marco Leonardi e Marco Paccagnella, “Ma l'ascensore sociale è bloccato fin dalla scuola”, *lavoce.info*, 11 maggio 2018 (<https://www.lavoce.info/archives/52980/ma-lascensore-sociale-e-bloccato-dagli-anni-di-scuola/>).

Come ha scritto Franco Debenedetti gli studenti delle superiori devono poter modulare la propria istruzione: “questo comporta che l’esame di maturità sia organizzato per materie, alcune (italiano, matematica lingua straniera) obbligatorie per tutti, altre opzionali. Le università considereranno il superamento degli esami ed i voti conseguiti in certe materie come condizione per essere ammessi, eliminando così i test di accesso”.⁵

In una visione di riordino dei cicli come appena descritta, dove il gruppo classe tende a non essere più rigido, l’opzionalità delle materie e l’eliminazione della bocciatura consentirebbero l’ottenimento di certificati finali attestanti l’effettivo livello ottenuto dagli studenti su ogni disciplina.

La qualità della scuola non può prescindere dalla qualità dei suoi insegnanti. E questa si garantisce facendo in modo che insegnare non sia un ripiego per chi non è riuscito a trovare altri sbocchi sul mercato del lavoro. L’insegnamento deve essere una scelta consapevole e a questa deve corrispondere un riconoscimento sociale ed economico. Serve una severa selezione all’entrata, un buon sistema di formazione iniziale e diverse prospettive di carriera che premino il merito e l’assunzione di responsabilità aggiuntive. Il ruolo del docente deve essere ridisegnato.

Non c’è partito che nel proprio programma elettorale non abbia inserito la proposta di aumentare gli stipendi dei docenti per allinearsi alla media europea. Proposte simili sono state fatte anche in passato restando però sempre sulla carta. È difficile realizzare un significativo aumento indifferenziato per quasi 800mila docenti. Ragionevole ed economicamente sostenibile sarebbe invece l’idea di prevedere percorsi di carriera differenti in base anche alle esigenze della scuola. Sono diverse le attività che un docente può svolgere e su cui si possono ipotizzare diverse tipologie di carriera, come la possibilità di contribuire all’organizzazione e alla gestione della scuola supportando il Dirigente scolastico; attività di *tutoring* verso i colleghi o per il loro aggiornamento; attività di ricerca disciplinare e pedagogica, come avviene, ad esempio, nei paesi del nord Europa. I contributi che un docente può dare alla comunità scolastica sono insomma differenti e differenti dovrebbero essere le possibilità di carriera. Si dovrebbero inoltre prevedere incentivi verso quei docenti che vogliamo trattenere nelle c.d. scuole difficili, dove ad esempio il tasso di dispersione scolastica è più alto. Questi profili devono però poter essere valutati e questo deve servire per promuovere il miglioramento della didattica. Su richiesta del docente stesso, come avviene anche in altri paesi, si può prevedere un sistema di visite ispettive periodiche dove si possa valutare il lavoro del docente sul campo e riconoscere così l’eventuale scatto retributivo.

La nostra scuola ha bisogno di fare quel salto culturale che le permetta di passare dall’attuale autonomia scolastica, rigida e burocratizzata, alla realizzazione delle scuole autonome. Bisogna offrire la possibilità alle scuole di selezionare, gestire e

5 Franco Debenedetti, “Io voto chi cambia la scuola”, *Il Foglio*, 26 agosto 2022 (<http://www.francodebenedetti.it/io-voto-chi-cambia-la-scuola/>).

organizzare liberamente le proprie risorse umane.⁶ L'assegnazione attuale delle cattedre preclude alla scuola la possibilità di realizzare il proprio progetto educativo, avvallando un meccanismo di *turn over* continuo di docenti con gravi conseguenze sulla continuità didattica per i discenti. La scuola dovrebbe anche essere messa nelle condizioni di poter allontanare dall'insegnamento chi non è adeguato, con i debiti ammortizzatori sociali, in modo da non arrecare ulteriore danno agli studenti.

Lo Stato dovrebbe poi mettere a disposizione delle famiglie le informazioni utili per scegliere in modo consapevole la scuola dei figli: riversando ogni anno in una banca dati informazioni su come funziona una scuola, statistiche sugli studi successivi intrapresi dagli studenti che esse hanno diplomato, il loro successo nel mercato del lavoro.

5.2 SANITÀ

In merito alla sanità, ci sono due categorie di problemi su cui è necessario un intervento da parte del futuro governo. La prima riguarda la disponibilità e la gestione delle risorse, mentre la seconda riguarda le enormi differenze nella qualità dei servizi sanitari tra le varie Regioni, che rendono persino difficile poter parlare di "sanità italiana".

Per quanto attiene al tema delle risorse, la sanità è sotto-finanziata rispetto a quella di paesi europei a noi comparabili. Stando ai dati Ocse, spendiamo circa il 9,5 per cento del Pil in sanità, contro il 12,2 per cento della Francia, 12,8 per cento della Germania, 11,2 per cento dell'Olanda, 11,9 per cento del Regno Unito, e 10,7 per cento della Spagna. Aumentare le risorse a disposizione è importante non tanto per apparire allineati ai nostri partner, quanto per rispondere alle crescenti necessità sanitarie dovute ai trend demografici e ora anche agli effetti collaterali della pandemia e dei lockdown. Che l'offerta non sia in grado di soddisfare la domanda si riflette già oggi in crescenti liste d'attesa.⁷ La maggior parte (circa tre quarti) della spesa sanitaria nel nostro paese è finanziata dalla fiscalità generale. Date le condizioni delle casse pubbliche e la congiuntura sfavorevole a causa di inflazione e crescenti tensioni globali, se vogliamo aumentare la spesa sanitaria non possiamo che investire sulla spesa privata intermediata dalle assicurazioni.

In questo senso, il Pnrr può rappresentare sia un'opportunità sia un rischio. Un'opportunità perché mette a disposizione 16 miliardi di euro in più nei prossimi tre anni (questa la cifra destinata alla sanità dal Piano) da spendere in sanità territoriale, digitalizzazione, ricerca e innovazione, possono davvero cambiare il volto dell'infrastruttura sanitaria italiana. Un rischio perché il temporaneo aumento di risorse potrebbe spingere i decisori pubblici a rimandare ancora gli interventi necessari ad aumentare le forme di finanziamento della sanità. Non vorremmo ritrovarci tra tre-cinque anni

⁶ Si veda anche Andrea Ichino e Guido Tabellini, *Liberiamo la scuola*, Milano: Corriere della sera, 2013.

⁷ Per un'analisi delle liste d'attesa si veda Paolo Belardinelli, "Liste d'attesa in Lombardia. Cosa fare e cosa non fare per limitarle", Istituto Bruno Leoni, di prossima pubblicazione.

a dover ricorrere ancora a misure tipo quella del *payback*⁸ per fare quadrare i conti, pesando così sulle aziende che innovano e investono in sanità.

Nondimeno, le risorse vanno anche utilizzate in maniera corretta e ai pazienti devono essere garantite cure di qualità adeguata. Sul territorio nazionale assistiamo a risultati più o meno confortanti in tal senso. Ci sono Regioni (soprattutto al nord) con i conti in ordine, e che allo stesso tempo attraggono pazienti, e Regioni (soprattutto al sud) i cui conti sono stati spesso in disordine e dalle quali i pazienti fuggono. La risposta a questa eterogeneità non risiede in una maggiore centralizzazione del sistema. A livello di *governance*, la responsabilità e la trasparenza dovrebbero essere i principi guida del governo nazionale, in modo da lasciare le Regioni libere di organizzarsi come credono, fintanto che i sistemi rimangono in equilibrio. Le Regioni che mostrano di avere una gestione virtuosa vanno premiate con più autonomia, non meno. In tal senso proprio le differenze tra i sistemi potrebbero rappresentare un'importante occasione di apprendimento e sperimentazione.

Per quanto riguarda l'erogazione dei servizi sanitari, l'Istituto Bruno Leoni ritiene che la concorrenza rappresenti un importante volano di produttività anche all'interno del sistema sanitario, consentendo di limitare i prezzi eliminando le rendite di posizione e allo stesso tempo di esaltare la libertà di scelta dei pazienti potenziando gli incentivi per le aziende sanitarie a promuovere cure innovative per rispondere ai nuovi bisogni. A tal fine, vanno limitate il più possibile le barriere all'ingresso, le barriere allo svolgimento dell'attività e le barriere all'uscita del mercato sanitario. Per quanto attiene alle prime, si tratta innanzitutto di rivedere la normativa sulle procedure di accreditamento delle strutture sanitarie private, in modo da offrire agli investitori una cornice regolatoria meno incerta e soprattutto aprendo alla possibilità di nuovi attori. La principale barriera allo svolgimento dell'attività da parte dei privati può essere invece identificata nel tetto alle prestazioni imposto nel 2012 dal decreto legge n. 95. Infine, rimuovere le barriere all'uscita dal mercato significa prevedere la possibilità che le strutture sanitarie in pessime condizioni economiche (pubbliche o private che siano) falliscano, consentendo così che i fattori produttivi vengano riallocati altrove.

5.3 LAVORO

Nel secondo decennio degli anni 2000 (2011-2020) la voce più consistente degli interventi pubblici di politica attiva del lavoro è rappresentata dai circa 170 miliardi di euro di spesa complessiva per finanziare gli sgravi degli oneri contributivi e previdenziali a favore delle imprese private che hanno assunto disoccupati e beneficiari dei sostegni al reddito.

8 Per un'analisi del *payback* farmaceutico e del *payback* sui dispositivi medici si vedano rispettivamente Paolo Belardinelli, "Payback farmaceutico. Come funziona e cosa si può fare per eliminarlo", IBL Briefing Paper, 13 marzo 2019 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_174-Payback.pdf) e "Il *payback* sui dispositivi medici. Analisi e conseguenze di una misura inapplicata", IBL Briefing Paper, 21 ottobre 2021 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_194-Payback-DM.pdf), 194.

Questa spesa è stata utilizzata per finanziare i numerosi provvedimenti adottati dai sette governi e dai tre Parlamenti che si sono alternati nel periodo analizzato per agevolare le nuove assunzioni delle persone svantaggiate (disabili, disoccupati di lunga durata, residenti nel Mezzogiorno, giovani, donne, beneficiari di sostegni al reddito per disoccupazione involontaria e delle casse integrazioni per le crisi e le ristrutturazioni aziendali) condizionate da vincolo della non licenziabilità per il periodo di utilizzo delle agevolazioni che hanno importi e durate variabili stabilite di volta in volta dal legislatore. Giova ricordare che a questi provvedimenti finanziati dallo Stato si sommano i contributi finanziari tutt'altro che marginali erogati dalle Regioni per le medesime finalità utilizzando le risorse dei fondi europei destinate alle politiche attive del lavoro.

Nella giungla degli incentivi, piuttosto che partecipare ad una caccia al tesoro per nuove incentivazioni, sarebbe opportuno un processo di razionalizzazione e di uniformazione delle diverse misure. Ma è proprio vero che le incentivazioni rappresentano la strada maestra per favorire le assunzioni?⁹ Il numero complessivo di assunzioni e variazioni contrattuali effettuate beneficiando di agevolazioni contributive è risultato pari a 776.000 nel 2019 (su 8,3 milioni di attivazioni complessive); ha superato il milione di unità nel 2020 (su 6,4 milioni di attivazioni complessive) mentre nel 2021 ha raggiunto i 2 milioni (su 7,8 milioni di attivazioni complessive).¹⁰ L'incidenza è quindi passata dal 9 per cento del 2019 al 16 per cento nel 2020 e al 26 per cento nel 2021. Tra il 2019 e il 2020, seguendo la dinamica generale delle assunzioni, i rapporti agevolati, secondo le norme pre-esistenti, presentano una variazione negativa; considerando anche le nuove agevolazioni introdotte, l'insieme dei rapporti incentivati nel 2020 rispetto al 2019 presenta una crescita complessiva del 31 per cento. Ciò è dovuto principalmente all'attivazione degli incentivi previsti dal decreto legge n. 104/2020. Ci si riferisce in particolare all'esonero contributivo per le assunzioni a tempo indeterminato, all'esonero contributivo per le assunzioni a tempo determinato o con contratto di lavoro stagionale nei settori del turismo e stabilimenti termali e, in particolar modo, all'agevolazione "Decontribuzione Sud" riguardante tutti i rapporti di lavoro in cui la prestazione lavorativa si svolge nelle Regioni del Mezzogiorno. Nel 2020 è stato istituito anche l'Incentivo Lavoro (IO Lavoro) disciplinato dal decreto direttoriale Anpal n. 52/2020, che prevede un'agevolazione contributiva per l'assunzione a tempo indeterminato effettuata nel corso del 2020 su tutto il territorio nazionale di soggetti disoccupati. Il ricorso a IO Lavoro è stato modesto: su ciò ha influito dapprima il verificarsi della pandemia e succes-

9 Natale Forlani, "Incentivi assunzioni: Un fallimento che mette in dubbio il taglio del cuneo fiscale", *ilsussidiario.net*, 26 agosto 2022 (<https://www.ilsussidiario.net/news/incentivi-assunzioni-un-fallimento-che-mette-in-dubbio-il-taglio-del-cuneo-fiscale/2394796/>). Si veda anche Luca Cifoni e Donato Pirone, *La trappola delle culle. Perché non fare figli è un problema per l'Italia e come uscrine*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2022.

10 Inps, "Incentivi all'occupazione. Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali", 23 giugno 2022 (https://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2021/06/Focus_Incentivi_all_occupazione.pdf).

sivamente l'introduzione degli esoneri del decreto legge n. 104/2020 (oltre alla pubblicazione della circolare attuativa Inps avvenuta solo nel mese di ottobre 2020).

A conti fatti si può ritenere che i risultati ottenuti siano stati corrispondenti ai rilevanti stanziamenti finanziari? E che investendo maggiori risorse nelle politiche di incentivazione alle assunzioni si otterrebbero migliori risultati? Salvo accorgersi, nelle rendicontazioni, che, per le aziende – come sosteneva Marco Biagi – nessun incentivo economico alle assunzioni è in grado di superare l'ostacolo di un disincentivo normativo, che alla fin dei conti sfocia nella tutela reale del lavoratore contro il licenziamento.

Adesso si teme un autunno molto difficile con le famiglie colpite da un livello elevato di inflazione e dal caro bollette; mentre le imprese saranno in difficoltà sul versante di costi dell'energia e delle materie prime sempre più insostenibili. Eppure nella prima metà dell'anno, in Italia, si è riscontrata una nuova crescita dell'occupazione. A giugno 2022, dopo il calo registrato a maggio, il numero di occupati è tornato ad aumentare per effetto della crescita dei dipendenti permanenti, superando nuovamente i 23 milioni. Rispetto a giugno 2021, l'incremento di oltre 400.000 occupati è determinato dai dipendenti che, a giugno 2022, ammontano a più di 18 milioni, il valore più alto (oltre il 60 per cento), dal 1977 primo anno della serie storica. Ma gli eventi esterni possono determinare gravi problemi all'apparato produttivo e dei servizi. È possibile aspettarsi un periodo in cui – all'interno di un coordinamento europeo – si rendano necessarie misure straordinarie per la difesa delle aziende e dell'occupazione. L'emergenza, però, non deve oscurare l'esigenza di affrontare un limite che ha assunto dimensioni preoccupanti: la difficoltà delle imprese a reperire non solo manodopera adeguata, ma anche solo disponibile. Mettere in primo piano il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro significa affrontare il problema del lavoro che "c'è", e che viene rifiutato.

Quanto alle proposte di correzione del reddito di cittadinanza (RdC) occorre partire da quanto è emerso dalle analisi delle esperienze compiute: i beneficiari non vengono occupati se non in misura minima per la semplice ragione che non sono occupabili per i limiti nel loro bagaglio di scolarizzazione, di competenze e di pratiche lavorative. Per questi motivi sono necessari un maggiore impegno nella formazione dei beneficiari dei sussidi, un coinvolgimento delle agenzie del lavoro private e il trasferimento degli interessati, risultati non occupabili, ai servizi degli enti locali per lavori di pubblica utilità.

Quanto alla mistica della precarietà bisogna riportare il fenomeno a criteri di normalità, attraverso una "flessibilità regolata" e una "pulizia" di certi rapporti contrattuali spuri (la disciplina prevista nel *jobs act*). Senza compiere l'errore alla base del decreto dignità: quello di aver limitato, nell'ambito del lavoro flessibile, con l'introduzioni di condizionalità il rapporto a termine che è pur sempre caratterizzato da maggiori tutele rispetto ad altre tipologie.¹¹ La crescita dei contratti a termine oltre a non avere

11 Fondazione Kuliscioff, "Lavoro a termine e cattiva informazione", Mercato del Lavoro News n. 133, 5 luglio 2022.

danneggiato il lavoro stabile ha contribuito massicciamente ad aumentare l'occupazione: dai 19 milioni e mezzo del 1977 ai quasi 23 milioni attuali, con un tasso di occupazione salito dal 54 per cento al 59,8 per cento. Con riguardo al lavoro sommerso l'abolizione dei voucher è risultato un errore, a cui si dovrebbe porre rimedio.

Quanto al salario minimo, al di là dei maggiori costi per le imprese che verrebbero determinati dall'importo del minimo orario stabilito dalla legge, sarebbe bene rendersi conto dello sbocco a cui l'introduzione del salario minimo porterebbe il sistema delle relazioni industriali; ovvero verso un progressivo logoramento della contrattazione nazionale di categoria. Tanto per capirci mettiamo in fila un po' di numeri: in Italia si è fatta l'ipotesi – peraltro contenuta in atti legislativi – di un salario minimo di 9 euro lordi l'ora. Ma se il salario medio contrattato è pari a 12 euro l'ora, il salario minimo finirebbe per coprire gran parte dello spazio negoziabile, impoverendo il ruolo dei minimi tabellari. C'è il rischio che il salario minimo finisca per svolgere il ruolo iperinflattivo a suo tempo determinato dalla “scala mobile”.

La spinta verso il salario minimo è parte integrante di una tendenza all'intervento della legislazione nel campo non solo del diritto del lavoro ma anche in quello delle relazioni industriali. Un processo che si dovrebbe sviluppare attraverso il varo di una legge sulla rappresentanza e la rappresentatività sindacale come premessa per conferire validità *erga omnes* ai contratti stipulati dai soggetti più rappresentativi.

5.4 PENSIONI

Quaeta non movere et mota sedare. Usando un termine giuridico potremmo dire che la riforma si autoapplica ripristinando il percorso previsto nella riforma Fornero dopo le manomissioni operate dal governo giallo-verde a scapito della sostenibilità. Quota 100, in particolare, ha comportato una spesa effettiva – di consuntivo sino al 2021 e proiettata dal 2022 al 2025 – che potrà attestarsi a circa 23 miliardi.¹² Pur se rispetto alle previsioni ufficiali iniziali Quota 100 ha registrato un minore numero di adesioni, questo canale di uscita è stato comunque utilizzato da un'ampia platea di lavoratori che a fine 2025 (quando saranno pressoché esauriti i potenziali aderenti) potrebbe anche superare i 450.000 soggetti. Quota 100 si è rilevata una misura iniqua nel senso che ha favorito (come tutte le pensioni anticipate) i lavoratori maschi residenti nelle Regioni settentrionali e i pubblici dipendenti, senza peraltro determinare quel ricambio generazionale che costituiva l'obiettivo principale di quell'intervento. Dal 1° gennaio 2023, quando avrà termine la soluzione ponte (quota 102) disposta dal governo Draghi nella legge di bilancio, il sistema rientrerà nell'ambito delle regole previste dalla riforma Fornero anche se alcune disposizioni (il blocco dei requisiti dell'anzianità ordinaria a 42 anni e dieci mesi per gli uomini e un anno in meno per le donne), in mancanza di modifiche resteranno in vigore fino a tutto il 2026. Sono pertanto ingiustificati gli allarmi su presunti “scaloni” e le richieste di

¹² Marco Corsaletti, Maria Rosaria Marino, Valentina Ricci, Nicola Carmine Salerno, Gianfranco Santoro, Federica Sciarretta e Lorenzo Toffoli, “Un bilancio di ‘Quota 100’ a tre anni dal suo avvio”, Ufficio Parlamentare di bilancio e Inps, *Nota di lavoro*, 1/2022 (https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2022/06/Nota-di-lavoro_Quota-100_per-sito-UPB.pdf).

una flessibilità in uscita che dissimula un sostanziale abbassamento dell'età pensionabile. Di flessibilità se ne è accumulata anche troppa e in grado di cogliere le reali esigenze di anticipo della pensione (Ape sociale, tutela dei lavori usuranti e disagiati, delle difficoltà occupazionali, personali e familiari, opzione donna, quarantunisti, ecc.). Alcuni di questi strumenti alternativi vanno resi strutturali per quanto riguarda la previdenza obbligatoria.¹³

Nell'ambito delle compatibilità finanziarie sarebbe opportuno intervenire sulla previdenza complementare con lo scopo di promuovere una maggiore partecipazione dei giovani. A questo proposito vanno raccomandati taluni interventi:

- 1) La riduzione della tassazione dei rendimenti che contribuirebbe ad implementare il montante contributivo;
- 2) La sperimentazione di misure di *opting out* per quei lavoratori che non hanno diritto al trattamento di fine rapporto che svolge la funzione principale nel finanziamento della propria posizione individuale; ciò significa che il lavoratore potrebbe optare per stralciare alcuni punti dell'aliquota contributiva pubblica (il 6-7 per cento equivarrebbe al Tfr) da destinare alla previdenza privata, qualora il mercato potesse garantire rendimenti più elevati di quelli offerti per legge dal sistema pubblico.

È diversa la funzione della previdenza privata rispetto a quella pubblica anche per quanto riguarda il sistema di finanziamento. In sostanza il ricorso alla previdenza a capitalizzazione, come strumento per elevare l'importo dei trattamenti pensionistici rispetto ai "mezzi adeguati" di cui all'articolo 38 Cost, non potrebbe essere sostituito dalla individuazione di strumenti (come ad esempio, l'apporto di risorse aggiuntive da parte degli iscritti ai regimi obbligatori) migliorativi delle prestazioni pubbliche. Infatti, il sistema pensionistico obbligatorio (in Italia e in tanti altri paesi) è finanziato a ripartizione. Ecco perché non avrebbe senso la possibilità di versare, nel sistema contributivo pubblico, risorse aggiuntive oltre a quelle attinenti alla aliquota contributiva legale, allo scopo di ottenere a suo tempo una pensione più elevata, perché anche il sistema contributivo rimane a ripartizione. La capitalizzazione simulata è un ossimoro. I versamenti volontari determinerebbero certamente un più elevato montante contributivo sul quale calcolare la pensione. Ma quegli stessi maggiori contributi non finirebbero in una posizione individuale, fatta di risorse reali e gestita a capitalizzazione; sarebbero accreditati virtualmente, ma impiegati – al momento stesso del loro incasso – per pagare (e magari migliorare) i trattamenti in essere, mentre la pensione più elevata, domani, sarebbe finanziata dai contributi versati, appunto, dai lavoratori di domani. Il problema, allora, non è quello di assicurare – oggi e in modo virtuale – maggiori diritti pensionistici per quando verrà l'ora X, ma di operare affinché quei diritti siano effettivamente esigibili in base al quadro demografico, economico e occupazionale di domani.

13 Si veda anche Francesco Del Prato e Matteo Paradisi, "Una proposta per un Ape volontario finalmente a regime", IBL Briefing Paper, 27 dicembre 2019 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_183-APE_Volontario.pdf).

6

La liberalizzazione incompiuta

La concorrenza viene unanimemente indicata come uno strumento fondamentale per rilanciare l'economia italiana. Sebbene nei settori regolati da direttive europee – quali le grandi industrie a rete – il nostro paese sembra avere un discreto grado di apertura del mercato,¹ in molti altri ambiti persistono rendite indifendibili, che penalizzano i consumatori e in generale rendono il sistema economico meno efficiente. Se nel passato affrontare il tema della concorrenza significava soprattutto individuare vincoli regolatori (o equivalenti) che impedivano formalmente la competizione, oggi la questione si è fatta più sottile. Certamente persistono numerosi casi in cui l'ordinamento ostacola la concorrenza e altri in cui politiche ben disegnate possono favorire la competitività delle imprese.² Ma i fattori maggiormente ostativi non vanno cercati in questo ambito, quanto piuttosto nel ritorno prima strisciante, e oggi assai esplicito dell'interventismo pubblico in economia. In altri termini, il principale ostacolo alla concorrenza va cercato nel ritorno della politica industriale,³ cioè nella pretesa dello Stato di stabilire l'allocazione dei fattori produttivi, sia intervenendo con vincoli, obblighi e divieti nei singoli settori, sia attraverso la presenza diretta e il ripristino di condizioni di monopolio dove si era tentato di promuovere la concorrenza, sia per mezzo di misure ancora più discrezionali e vaghe quali il *golden power*.

6.1 LIBERALIZZARE I MERCATI DEI PRODOTTI

Il dibattito sulle liberalizzazioni nell'arco degli ultimi decenni si è focalizzato quasi esclusivamente (e comprensibilmente) sull'apertura dei mercati dei prodotti. Molto è stato fatto, specialmente nei settori dove le direttive europee ci hanno obbligati a scardinare i vecchi monopoli pubblici.

Restano tuttavia molti altri interventi o di completamento delle liberalizzazioni avviate, o di revisione delle norme in ambiti che finora sono riusciti a “salvarsi”. Appartengono alla prima tipologia misure quali il completamento della liberalizzazione dei mercati finali della vendita di energia elettrica e gas, l'effettiva attuazione delle norme che impongono l'affidamento tramite gara del recapito di notifiche di sanzione e

1 Istituto Bruno Leoni, *Indice delle liberalizzazioni 2020*, Torino: IBL Libri, 2020 (<https://www.brunoleoni.it/indice-delle-liberalizzazioni-2020>).

2 Carlo Amenta, “Italia 2026: La transizione digitale passa dalle Pmi e dagli studi professionali”, IBL Briefing Paper, 20 luglio 2021 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_193-PMI_Digitale.pdf).

3 Franco Debenedetti, *Scegliere i vincitori, salvare i perdenti*, Venezia: Marsilio, 2020; Deirdre McCloskey e Alberto Mingardi, *The Myth of the Entrepreneurial State*, Great Barrington, USA: AIER, 2020; Karl Wennberg e Christian Sandström (a cura di), *Questioning the Entrepreneurial State*, Londra: Springer, 2022.

atti giudiziari e l'esenzione Iva per i prodotti del servizio universale di Poste Italiane,⁴ la celebrazione delle gare per l'affidamento delle reti di distribuzione gas e del servizio di trasporto pubblico locale su gomma e su ferro.⁵ Alcune di queste misure sono previste dalla legge annuale per la concorrenza 2021,⁶ la quale però richiede molteplici provvedimenti attuativi che dovranno essere adottati dal nuovo governo.

In altri casi, invece, occorrono riforme più incisive. Si è molto discusso, nei mesi precedenti lo scioglimento delle Camere, delle gare per le concessioni balneari e della liberalizzazione del trasporto pubblico non di linea. Sono invece rimasti nel cono d'ombra quei vincoli alla concorrenza che ancora caratterizzano molte professioni ordinistiche, quali i farmacisti,⁷ gli avvocati, i notai, che o non sono stati oggetto di riforme, o addirittura sono stati protagonisti di vere e proprie controriforme. Tra questi settori, quello che forse necessita maggiormente di un intervento incisivo è il trasporto ferroviario, tra l'altro destinatario di investimenti enormi nell'ambito del Pnrr:⁸ la separazione proprietaria di Rete ferroviaria italiana da Trenitalia è l'architrave della liberalizzazione di un settore finora ingessato, che però ha espresso risultati straordinari proprio quando è stato esposto alla concorrenza. Non è un caso se il trasporto ferroviario regionale in Italia ha *performance* tutt'altro che lusinghiere,⁹ mentre l'alta velocità è un modello di successo di livello mondiale.

In generale, comunque, lo strumento della legge annuale per la concorrenza appare in principio quello più adatto ad affrontare un sistematico e periodico intervento di manutenzione concorrenziale dell'ordinamento. Per tale ragione è necessario che il nuovo governo si impegni a emanare un provvedimento annuale (e mantenga la promessa).

6.2 LIBERALIZZARE I MERCATI DEI FATTORI

La concorrenza nei mercati dei prodotti consente ai consumatori di scegliere i prodotti e i produttori che meglio sono in grado di soddisfare le loro esigenze. In tal modo, i mercati allocano le risorse a favore dei soggetti più efficienti e innovativi. Questo implica che quelli meno efficienti inevitabilmente saranno costretti a uscire dal mercato, cioè a fallire o a essere acquisiti. Inoltre, anche le imprese migliori

4 Veronica Cancelliere e Carlo Stagnaro, "L'Iva suona sempre due volte", IBL Briefing Paper, 11 dicembre 2019 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_182-IVA_Poste.pdf).

5 Andrea Giuricin, "Liberalizzare il trasporto pubblico locale: il caso di Roma", IBL Focus, 11 gennaio 2021 (http://brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_341-Giuricin.pdf).

6 Legge 5 agosto 2022, n. 118.

7 Vitalba Azzollini, "Tamponi e parafarmacie: in Costituzione c'è spazio per la concorrenza?", IBL Briefing Paper, 27 luglio 2022 (https://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_197-Tamponi.pdf).

8 Francesco Ramella, "No, le ferrovie non salveranno il pianeta", IBL-Bridges Research, 13 luglio 2021 (http://brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL-BRT-Ferrovie_Clima.pdf).

9 Antonio Carrarini, "La concorrenza nel trasporto ferroviario regionale", IBL Briefing Paper, 14 gennaio 2020 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_185-Ferrovie_Concorrenza.pdf).

possono avere spazi di miglioramento attraverso l'integrazione con altre imprese ancora, per esempio attraverso processi di *merger & acquisitions*.

Sempre più spesso, però, questi processi sono ostacoli o resi farraginosi dall'intervento pubblico. Tale intervento acquisisce principalmente due forme: la proprietà pubblica (di cui ci occupiamo in questo paragrafo) e l'esercizio dei poteri speciali (di cui ci occupiamo nel prossimo). L'ingresso dello Stato – o di altri soggetti pubblici, quali gli enti locali o la Cassa depositi e prestiti – nel capitale delle imprese le rende, nella sostanza, non contendibili. Esso dunque espone qualunque riallocazione dei fattori a valutazioni che non sono solo di efficienza economica, ma anche di convenienza politica.

Se per un lungo periodo nel nostro paese la presenza diretta dello Stato (e in misura minore dei comuni) è andata riducendosi attraverso processi di privatizzazione – sebbene spesso parziale – negli ultimi anni si è affermata una tendenza opposta. Sono innumerevoli i casi di imprese nazionalizzate totalmente o parzialmente: per citare solo quelli più clamorosi, Alitalia,¹⁰ Monte dei Paschi di Siena, Autostrade per l'Italia, Telecom Italia. Non solo. In alcuni casi, la nazionalizzazione era stata varata per ragioni eccezionali (Mps) e prevedeva l'impegno a cedere la banca al mercato non appena la fase di crisi fosse stata superata. Tale impegno è stato finora platealmente disatteso. Nel caso di Aspi la nazionalizzazione è stata il frutto di un puro orientamento politico, del tutto privo di relazione con i problemi dell'assetto regolatorio del settore.¹¹ Nel caso di Tim, e della parallela creazione di Open Fiber per la realizzazione di una rete a banda larga *wholesale only*, dietro la crescita dello Stato nell'azionariato c'è un ambizioso progetto di ridisegno del mercato, con l'unificazione delle reti esistenti all'interno di un unico soggetto e l'imposizione di un "monopolio artificiale" là dove, in principio, potrebbe e dovrebbe esserci concorrenza infrastrutturale.

È quindi fondamentale che il nuovo governo si impegni in modo pubblico a fermare ulteriori espansioni della presenza dello Stato nel capitale di imprese private, e presenti un calendario per la dismissione delle partecipazioni acquisite in questi anni. Sarebbe inoltre auspicabile evitare, in linea di principio, di immaginare interventi (come quello della creazione di una rete telefonica non integrata verticalmente) per i quali non ci sono esperienze internazionali che costituiscano un precedente rilevante.

6.3 LIBERARE I MERCATI DALL'ARBITRIO DELLA POLITICA

Lo Stato non impedisce la libera allocazione del capitale solo attraverso interventi diretti nel mercato. Ha anche meccanismi più subdoli, che negli ultimi anni si sono

10 Andrea Giuricin, "Alitalia: Fusse che fusse la vorta buona", IBL Focus, 26 gennaio 2022 (http://brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_351-Giuricin.pdf).

11 Franco Debenedetti e Carlo Stagnaro, "Autostrade: nazionalizzare per privatizzare", IBL Focus, 8 aprile 2021 (http://brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_346-FDB_CS.pdf).

espansi a dismisura. È il caso del cosiddetto *golden power*.¹²

Il *golden power* consente al governo di esercitare poteri speciali nel caso in cui attivi strategici siano pregiudicati o comunque sussistano minacce alla sicurezza nazionale. Dopo un lungo contenzioso in sede europea, la disciplina aveva trovato un ragionevole punto di equilibrio nel 2012, grazie al governo Monti: gli attivi strategici nei campi della difesa, dell'energia e delle telecomunicazioni erano identificati chiaramente e specifiche operazioni societarie (per esempio l'acquisizione da parte di soggetti extraeuropei) erano assoggettate a uno scrutinio particolare. Si può dare un giudizio articolato su questa disciplina ma è indubbio che essa rappresentava un ragionevole compromesso tra le esigenze del mercato e le preoccupazioni per la sicurezza nazionale.

Sfortunatamente, questo equilibrio è durato pochi anni. A partire dal 2017 sono intervenute una serie di modifiche che hanno esteso l'ambito di applicazione del *golden power* (in particolare passando dall'identificazione degli attivi a quella dei settori) e con esso la discrezionalità del governo. I governi Conte e Draghi, in particolare, hanno dilatato a dismisura i poteri speciali. Oggi i settori considerati "strategici" coincidono non solo con l'energia, le telecomunicazioni e la difesa, ma anche (a puro titolo di esempio) infrastrutture, trasporti, assicurazioni e intermediazione finanziaria, ricerca e innovazione ad alto contenuto tecnologico, pubblici servizi. Inoltre, i poteri speciali non si applicano più ai soli soggetti extraeuropei, ma anche a quelli europei e, in alcuni casi, potenzialmente persino nazionali. Le operazioni soggette a notifica sono a loro volta esplose, al punto che – nel caso del 5g – gli operatori devono addirittura notificare i fornitori. Questo spiega il *boom* delle notifiche ma mostra anche l'evidenza di un sistema che non ha più nulla a che fare col fisiologico controllo di poche operazioni cruciali, ma è diventato un patologico intervento a 360 gradi.

È dunque fondamentale riportare il *golden power* entro i confini disegnati da Monti nel 2012.

12 Mario Dal Co, "Golden power: la sicurezza nuova parola d'ordine del neo-statalismo", IBL Focus, 4 aprile 2022 (http://brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_355-Dal_Co.pdf); Federico Riganti e Carlo Stagnaro, "Regulation on foreign direct investments and emergency discipline", IBL Special Report, 22 novembre 2021 (http://brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL_SR-Golden_Power.pdf); Federico Riganti, "Se torna lo Stato nell'economia", IBL Briefing Paper, 15 luglio 2020 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_188-Stato_Economia.pdf); Giuseppe Portonera, "Golden power, 5G e cybersicurezza: «non è tutto oro quel che luccica»", IBL Briefing Paper, 24 ottobre 2019 (http://brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_181-Golden_Power.pdf).

Istituto Bruno Leoni

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande filosofo del diritto Bruno Leoni (1913-1967), nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, esprimendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

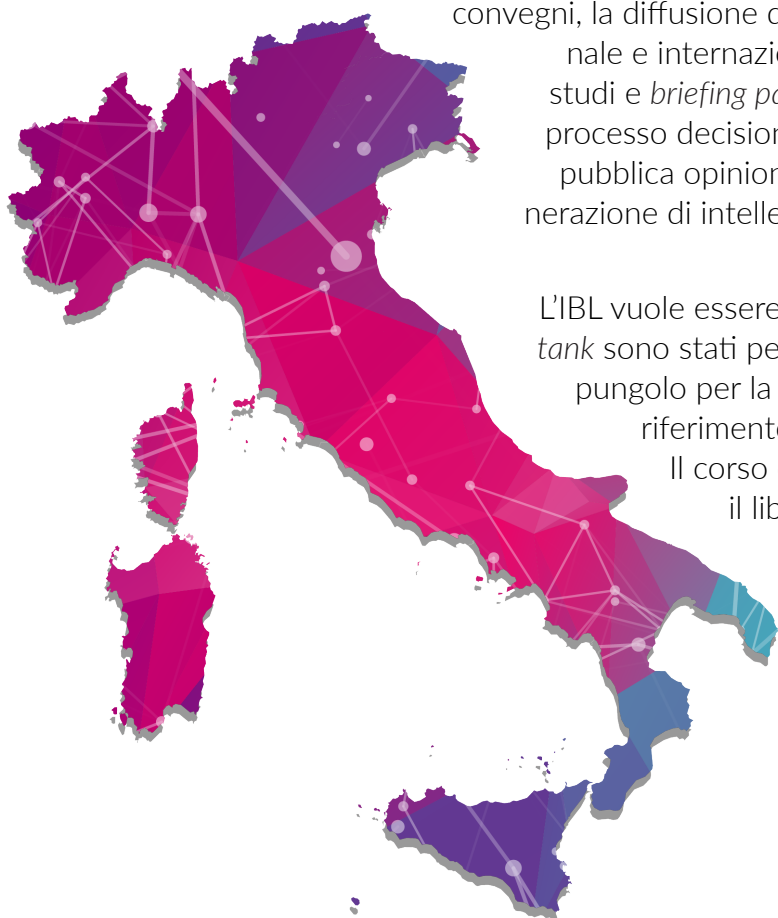
L'IBL intende studiare, promuovere e divulgare gli ideali del libero mercato, della proprietà privata e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri, l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e *briefing papers*, l'IBL mira a orientare il processo decisionale, a informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

L'IBL vuole essere per l'Italia ciò che altri *think tank* sono stati per le nazioni anglosassoni: un pungolo per la classe politica e un punto di riferimento per il pubblico in generale.

Il corso della storia segue dalle idee: il liberalismo è un'idea forte, ma la sua voce è ancora debole nel nostro paese.

IBL Libri è la casa editrice dell'Istituto Bruno Leoni.



Istituto Bruno Leoni
Piazza Cavour, 3
10123 Torino
info@brunoleoni.it
www.brunoleoni.it

**MANUALE DELLE RIFORME
PER LA XIX LEGISLATURA**

