

Introduzione

di Carlo Stagnaro*

Alla vigilia delle elezioni politiche del 2008, l'Istituto Bruno Leoni pubblicò un volume dal titolo ambizioso: *Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVI Legislatura*.¹ Il *Manuale* conteneva una serie di spunti per risanare i conti pubblici, ridurre le imposte, rendere competitiva l'economia e far funzionare la pubblica amministrazione. L'obiettivo era allora quello di offrire, al tempo stesso, uno strumento di lavoro ai decisori politici e un punto di riferimento per l'opinione pubblica: per consentire ai primi di individuare le linee di intervento più urgenti e caratterizzate dal miglior rapporto costi/benefici, all'altra di "monitorare" la coerenza dei propri rappresentanti rispetto all'orizzonte della crescita economica.

All'epoca l'Italia già soffriva di molti dei problemi che la affliggono oggi, ma il contesto internazionale era assai diverso. Nel 2008 si avvertivano le scosse della crisi internazionale; nessuno però poteva immaginare che le sue conseguenze sarebbero state tanto drammatiche o

* Ringrazio tutto lo staff dell'Istituto Bruno Leoni per il lavoro svolto con grande impegno e professionalità: in particolare Damiana Conti per l'aiuto nell'organizzazione dei dati. Un ringraziamento speciale va a Sandro Brusco e Alessandro De Nicola, collaborando coi quali su un progetto differente ho potuto "rubare" molte buone idee. Ultimo ma non meno importante, un sentito ringraziamento ad Alberto Siccardi, senza il cui sostegno, incoraggiamento e consigli questo progetto non sarebbe mai stato possibile. Va da sé che ogni residuo errore o imprecisione è colpa dell'elevato debito pubblico.

1. Istituto Bruno Leoni, *Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVI Legislatura*, Torino, Ibl, 2008, <http://bit.ly/UvkvQ8>.

che tutti i nodi sarebbero arrivati al pettine contemporaneamente. Inoltre, il mondo del 2008 aveva alle spalle una lunga e poderosa fase di espansione economica: le condizioni, insomma, erano generalmente positive, per chi voleva avventurarsi su un percorso di riforma armato del necessario coraggio per prendere provvedimenti impopolari nel breve termine, ma indispensabili nel lungo.

Oggi, gennaio 2013, la situazione è molto diversa. Il nostro paese è reduce da un quinquennio di crisi profonda: fatto 100 il reddito prodotto nel paese (il Pil) nel 2007, la stessa variabile nel 2012 si è assestata a 93,3, mentre quest'anno si registrerà – secondo lo scenario di riferimento del Fondo monetario internazionale – un'ulteriore riduzione dello 0,73%, e nel 2017 (anno fino al quale si spinge il Fondo), a dispetto di una timida ripresa, avremo risalito la china solo parzialmente.

La ragione di questa *performance* così negativa è che le riforme indispensabili a risolvere i problemi strutturali del paese sono state messe in atto solo parzialmente, e non sempre sono state implementate in pieno. Infatti, sarebbe sbagliato ricondurre la crisi italiana alla crisi finanziaria internazionale: quest'ultima si è abbattuta sul nostro paese come sugli altri, ma si è sovrapposta a una crisi più profonda e più antica. Una crisi di produttività e una crisi di crescita: nel primo decennio degli anni 2000, l'Italia è il paese che ha avuto il tasso di crescita più basso al mondo, con l'unica eccezione di Haiti, un paese poverissimo e martoriato da un terremoto catastrofico il 12 gennaio 2010.

Se si escludono poche sporadiche riforme, peraltro la maggior parte delle quali concentrate nell'ultima parte della legislatura, è difficile negare che quello appena trascorso sia stato un quinquennio perduto. Ora ogni riforma è più urgente, più difficile e più (socialmente) costosa. Proprio per questo, la legislatura che verrà inaugurata dalle elezioni del 24-25 febbraio 2013 appare uno snodo cruciale per il futuro del paese. L'agenda da seguire rimane, largamente, quella identificata nel nostro *Manuale* del 2008, e che trova un'autorevole conferma nella let-

tera, datata 5 agosto 2011, con la quale Jean-Claude Trichet, all'epoca presidente uscente della Banca centrale europea, e Mario Draghi, governatore uscente della Banca d'Italia e incaricato di succedere a Trichet, avviavano indirettamente l'attuale fase politica.²

La lettera condizionava il supporto della Bce ai conti pubblici italiani a un percorso di riforme serio, credibile e vincolante, puntellato sia da interventi strutturali, sia da manovre di finanza pubblica. La lettera della Bce – che solo in misura molto parziale è stata raccolta dal governo Monti nell'ultimo anno – rappresenta il filo conduttore di questo *Manuale*, che intende declinare le riforme necessarie negli ambiti di maggiore rilevanza.

In particolare, Draghi e Trichet individuavano una serie di provvedimenti come necessari e urgenti:

- «È necessaria una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme, inclusa la piena liberalizzazione dei servizi pubblici locali e dei servizi professionali. Questo dovrebbe applicarsi in particolare alla fornitura di servizi locali attraverso privatizzazioni su larga scala».
- «C'è anche l'esigenza di riformare ulteriormente il sistema di contrattazione salariale collettiva, permettendo accordi al livello d'impresa in modo da ritagliare i salari e le condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende e rendendo questi accordi più rilevanti rispetto ad altri livelli di negoziazione».
- «Dovrebbe essere adottata un'accurata revisione delle norme che regolano l'assunzione e il licenziamento dei dipendenti, stabilendo un sistema di assicurazione dalla disoccupazione e un insieme di politiche attive per il mercato del lavoro che siano in grado di facilitare la riallocazione delle risorse verso le aziende e verso i settori più competitivi».

Parallelamente a queste riforme, la Bce chiedeva varie misure di bilancio:

2. Mario Draghi - Jean-Claude Trichet, "Lettera al Primo ministro italiano", 5 agosto 2011.

- «Ulteriori misure di correzione del bilancio sono necessarie. Riteniamo essenziale per le autorità italiane di anticipare di almeno un anno il calendario di entrata in vigore delle misure adottate nel pacchetto del luglio 2011. L'obiettivo dovrebbe essere un deficit migliore di quanto previsto fin qui nel 2011, un fabbisogno netto dell'1% nel 2012 e un bilancio in pareggio nel 2013, principalmente attraverso tagli di spesa».
- «È possibile intervenire ulteriormente nel sistema pensionistico, rendendo più rigorosi i criteri di idoneità per le pensioni di anzianità e riportando l'età del ritiro delle donne nel settore privato rapidamente in linea con quella stabilita per il settore pubblico».
- «Il Governo dovrebbe valutare una riduzione significativa dei costi del pubblico impiego, rafforzando le regole per il *turnover* e, se necessario, riducendo gli stipendi».
- «Andrebbe introdotta una clausola di riduzione automatica del deficit che specifichi che qualunque scostamento dagli obiettivi di deficit sarà compensato automaticamente con tagli orizzontali sulle spese discrezionali».
- «Andrebbero messi sotto stretto controllo l'assunzione di indebitamento, anche commerciale, e le spese delle autorità regionali e locali, in linea con i principi della riforma in corso delle relazioni fiscali fra i vari livelli di governo».
- «Incoraggiamo inoltre il Governo a prendere immediatamente misure per garantire una revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa e la capacità di asscondere le esigenze delle imprese. Negli organismi pubblici dovrebbe diventare sistematico l'uso di indicatori di *performance* (soprattutto nei sistemi sanitario, giudiziario e dell'istruzione). C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi (come le province). Andrebbero rafforzate le azioni mirate a sfruttare le economie di scala nei servizi pubblici locali».

Di tutte queste indicazioni, l'unica che può dirsi integralmente soddisfatta è quella relativa alla riforma del sistema pensionistico, dove il ministro Elsa Fornero ha reso il meccanismo di calcolo pienamente contributivo ed elevato l'età pensionabile a un livello compatibile con l'attuale durata media della vita. Sui servizi pubblici locali il governo aveva tentato un intervento (sulla scorta della riforma avviata da Silvio Berlusconi all'indomani del referendum del giugno 2011) ma la Corte costituzionale ne ha annullato gli effetti. Per il resto, i suggerimenti della Bce sono stati o del tutto ignorati (per esempio la riforma della PA o le privatizzazioni "su larga scala"), o attuati solo in parte (la modesta riduzione del numero delle province in luogo della loro abolizione), o ancora "dirottati" (la manovra di bilancio basata su maggiori entrate piuttosto che su minori spese).

Ciò rende l'"agenda Draghi" ancora attuale e, anzi, ne fa la bussola razionale per un'attività di governo volta a salvare il paese dalle secche della decrescita. In questo senso, il *Manuale* dell'Istituto Bruno Leoni vuole fornire indicazioni concrete e, dove possibile, quantitative su come tradurre in pratica l'agenda Draghi. Per comprendere le ragioni della scelta che viene qui compiuta, è necessario anzitutto ricostruire gli eventi e individuare i punti di maggiore debolezza del paese.

1. L'attuale fase politica

Quando il governo italiano ricevette la lettera della Bce, lo *spread* tra i titoli di Stato italiani e quelli tedeschi aveva raggiunto la soglia dei 400 punti base. Questo a causa principalmente di un governo, quello presieduto da Silvio Berlusconi, che, pur apparendo forte nella sua base parlamentare, sembrava debole nelle sue politiche e nella sua credibilità internazionale. L'incapacità del governo di rispondere con efficacia alle criticità individuate dalla Bce avrebbe portato, nel giro di poche settimane, a una vera e propria "esplosione" dello *spread* (a dicembre a quota 500 punti base), alla caduta del Cavaliere e all'avvento di Mario Monti e della sua "strana" maggioranza.

Lo *spread* misura il rischio che i mercati attribuiscono agli Stati sovrani. Il *bund* tedesco viene normalmente preso a riferimento perché la Germania è, tra i paesi europei di grandi dimensioni, quello caratterizzato dalla massima solidità dei conti pubblici. Nell'attuale situazione di incertezza internazionale, relativa al futuro stesso dell'euro, i titoli pubblici tedeschi sono considerati l'equivalente di una cassaforte, al punto che i tassi di rendimento richiesti dagli investitori sono così bassi che, se si tiene conto dell'inflazione attesa, hanno valore reale negativo. Ciò significa che i risparmiatori *pagano* la Germania per conservare al sicuro i loro soldi, tanta è la fiducia nella robustezza del paese. Ben diversa è la situazione italiana: per il nostro paese, il rischio di fallimento non è un'eventualità remota ma una possibilità concreta. Dunque gli investitori, per prestare soldi al nostro paese, chiedono tassi di interesse più alti, allo scopo di remunerare il maggiore rischio.

L'andamento dello *spread* è influenzato da molte variabili, tra le quali il clima internazionale e le operazioni della Banca centrale europea. Tuttavia, esso dipende in misura rilevante dalla capacità di un paese di ripristinare fiducia internazionale. Da questo punto di vista, l'efficacia del governo Monti può essere difficilmente sottovalutata, come illustra la Figura 1.

Figura 1. Spread tra i titoli del debito pubblico con scadenza a 10 anni italiani e tedeschi



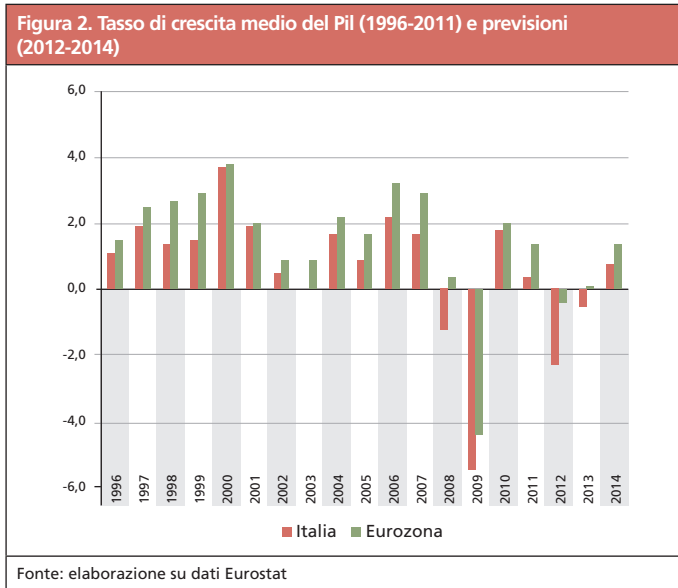
Uno *spread* tanto elevato è un problema sia diretto sia indiretto. Diretto, in quanto più alto è il tasso di interesse che i mercati chiedono per i titoli del debito pubblico, e più elevato è il costo del credito per le imprese e le famiglie. Più è difficile finanziare gli investimenti, meno un paese può sperare di crescere. Inoltre, in un paese che non è strutturalmente in grado – salvo riforme radicali – di finanziare la propria spesa pubblica interamente con il gettito delle imposte, tassi di interesse elevati sul debito pubblico hanno la conseguenza immediata di aumentare la spesa per il servizio al debito stesso, innescando una sorta di circolo vizioso.

Ma uno *spread* elevato rappresenta un problema anche in senso indiretto: in un paese ad alto debito pubblico, come il nostro, nel quale la massa del debito vale più del 120% del Prodotto interno lordo, lo *spread* è una misura della fiducia che i mercati nutrono nel paese. Se questa fiducia è bassa, è inferiore anche l'attrattività del paese stesso per gli investimenti, e ciò si traduce in minore crescita economica. A sua volta la bassa crescita ha effetti negativi sull'andamento del debito e della finanza pubblica, facendo precipitare la nazione in una sorta di profezia che si auto-avvera. Per rompere il sortilegio, è necessario anzitutto individuarne le cause, e poi mettere in atto contromisure adeguate.

2. Lo scenario di riferimento

Se si deve scegliere un singolo indicatore per catturare la natura, la dimensione e la profondità del “male italiano”, non v'è dubbio che si debba guardare al tasso di crescita del Prodotto interno lordo. La Figura 2 riporta l'andamento osservato per il nostro paese e per l'eurozona dal 1996 a oggi e le previsioni al 2014. Il dato più impressionante è che, nel periodo 1996-2012, l'Italia ha avuto tassi di crescita sistematicamente inferiori alla media, di circa 0,8 punti percentuali all'anno. Negli ultimi cinque anni il differenziale si è addirittura ampliato, raggiungendo 1,2 punti percentuali: segno che la situazione è tale che, nelle fasi espansive del ciclo economi-

co, il nostro paese cresce lentamente o non cresce affatto, mentre nei periodi di vacche magre la recessione si fa particolarmente acuta. Neppure in un anno, nel periodo di interesse, l'Italia ha avuto una *performance* migliore dell'eurozona.



La persistenza di questa dinamica rende immediatamente chiaro che il nostro problema non è la crisi internazionale ma la stagnazione nazionale. Ciò non implica, ovviamente, che quanto accade all'estero non abbia ripercussioni sul nostro paese. Significa semplicemente che, in un ambiente macroeconomico complessivamente negativo (nel quale, per esempio, l'intera eurozona chiuderà il 2012 con una contrazione del Pil), l'Italia sconta un suo proprio fattore di criticità, che la porta a sperimentare condizioni complessivamente peggiori.

Perfino in quei campi dove il nostro paese sembrava fare relativamente meglio, la situazione si sta rapidamente deteriorando. Per esempio, ancora nel 2011 la disoccupazione italiana (9,6%) era inferiore alla media

europea (10,7% per l'area euro). Tuttavia, nel 2012 la quota dei disoccupati è salita prepotentemente al di sopra del 10%, senza contare il ruolo che hanno la cassa integrazione e le norme lavoristiche nel rallentare gli aggiustamenti delle imprese dal punto di vista occupazionale. In altre parole, la disoccupazione "reale" in Italia è superiore a quella misurata, perché un numero non indifferente di individui mantiene un posto di lavoro, o comunque non è classificato ai fini statistici come disoccupato, ma lo fa in modo sostanzialmente improduttivo, con la conseguenza che un tasso di disoccupazione relativamente basso *oggi* produce una maggiore probabilità della chiusura di interi stabilimenti *domani*. Un altro modo di guardare alla questione è distogliere lo sguardo dal tasso di disoccupazione (che non include gli individui scoraggiati) per concentrarsi su quello di occupazione: pari, nel 2011, al 61,2% in Italia, contro il 68,6% dell'eurozona.

La prospettiva italiana, dunque, è quella di passare (o essere passata) dalla stagnazione al declino. Le ragioni di tale tendenza, che può e deve essere invertita, vanno cercate principalmente in tre grandi aree, delle quali si occupano i capitoli contenuti in questo *Manuale*: la finanza pubblica, il funzionamento della Pubblica amministrazione, il dinamismo dell'economia e la mobilità sociale.

Vediamole separatamente.

3. La finanza pubblica

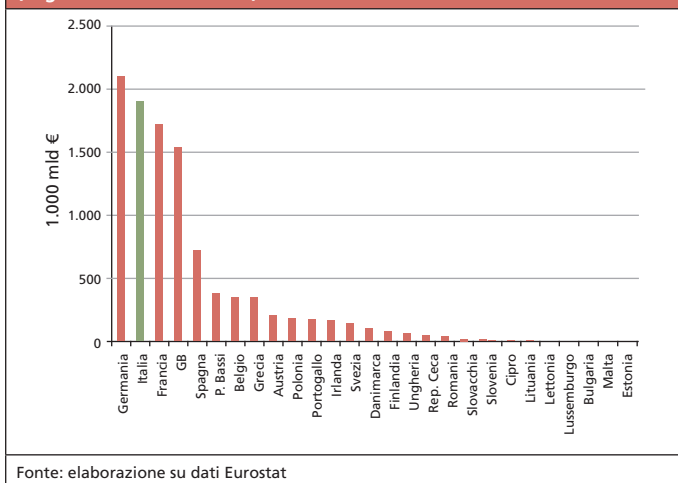
L'Europa è l'epicentro di una crisi del "debito sovrano". Fino a oggi gli investimenti nel debito pubblico dei paesi dell'eurozona erano considerati "sicuri". Questo perché, da un lato, tali paesi apparivano in grado di finanziare il pagamento degli interessi, attraverso la leva fiscale; dall'altro perché tutti scommettevano sull'efficacia di un meccanismo di "solidarietà interna" all'Ue. In altre parole, i paesi più robusti avrebbero aiutato, all'occorrenza, quelli più fragili. Gli eventi degli ultimi anni hanno fatto evaporare queste convinzioni.

Per quel che riguarda la capacità dei singoli paesi di ripagare il debito, ci si è resi conto che alcuni paesi – tra cui l'Italia – avevano un debito talmente alto, e prospettive di crescita talmente basse, da non garantire più quella certezza che prima si poteva dare per scontata. Infatti, il debito pubblico può essere interpretato come tassazione futura: ogni euro di debito che lo Stato contrae oggi, dovrà essere estratto dalle tasche dei cittadini domani. In un paese dove la pressione fiscale e contributiva è già a livelli record (nel 2012, circa il 45%) è improbabile pensare che si possa alzare ancora l'asticella senza compromettere definitivamente le prospettive di crescita. Resta, naturalmente, la possibilità di tenere la tassazione costante, riducendo la spesa per creare un "avanzo primario" sufficiente a tranquillizzare i mercati. L'Italia ha già un bilancio in avanzo primario, ma, data l'entità del debito, non basta; e gli sforzi passati di dilatare ulteriormente questo "cuscinetto", inclusi quelli del governo Monti, non si sono rivelati all'altezza delle aspettative.

D'altro canto, il debito italiano, per dimensioni e vastità, è tale da non poter essere facilmente coperto da trasferimenti da parte degli altri paesi membri dell'Unione europea, i quali peraltro si trovano talvolta in condizioni simili alle nostre. Il nostro paese, da solo, rappresenta poco meno di un quinto dell'intero debito pubblico dell'Unione europea, e quasi un quarto di quello dell'eurozona. Come mostrano le Figure 3 e 4, l'Italia è al secondo posto sia per l'entità del suo debito pubblico in valore assoluto (dopo la Germania, che ha un'economia molto più grande e quindi riesce a "reggerlo" meglio) sia in proporzione al Pil (dopo la Grecia, che essendo assai più piccola preoccupa meno). Si noti che tutti gli altri paesi che hanno un debito paragonabile al nostro in valore assoluto godono di un rapporto debito/Pil significativamente più favorevole (attorno all'80%), mentre tutti gli altri paesi che hanno un rapporto debito/Pil superiore al 100% hanno dimensioni dell'economia molto più contenute delle nostre (Grecia,

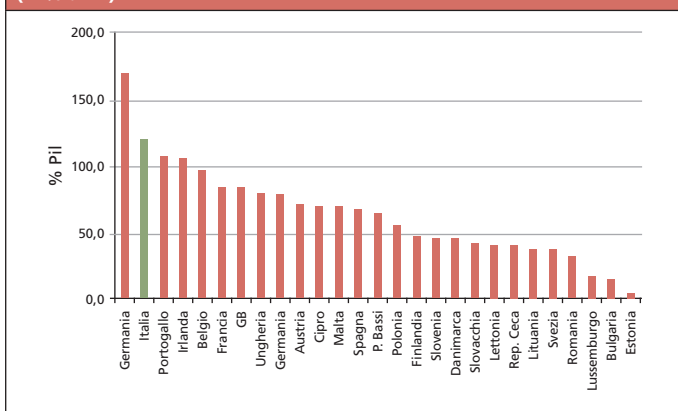
Portogallo, Irlanda e, appena sotto la soglia del 100%, Belgio). In sostanza, il nostro paese si trova nella singolare (e drammatica) situazione di essere il più grande paese europeo con il più alto rapporto debito/Pil, e il più basso tasso di crescita dell'economia.

Figura 3. Debito pubblico negli Stati membri dell'Unione europea (2011) (migliaia di miliardi di euro)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Figura 4. Debito pubblico negli Stati membri dell'Unione europea (2011) (in % al Pil)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

L'Italia occupa una posizione poco incoraggiante anche rispetto ad altri indicatori, ugualmente rilevanti dal punto di vista della finanza pubblica. Anzitutto rispetto al totale della spesa pubblica (che, ovviamente, è influenzata dal servizio al debito, il quale "pesa" per circa il 10% del totale della spesa pubblica, ossia circa 75-80 miliardi di euro all'anno).

Nel 2011, la spesa pubblica italiana valeva circa il 50% del Pil, circa mezzo punto percentuale in più della media europea. Quello sulla spesa pubblica è un dato particolarmente delicato nel nostro paese, perché – avendo una spesa totale simile a quella di altri Stati membri – essa è in realtà dominata da due voci rispetto alle quali ci troviamo, invece, in condizione del tutto particolare: la spesa per interessi (che pesa per il 5% del Pil, 2,2 punti percentuali in più della Germania) e per le pensioni (circa il 14% del Pil, 4 punti sopra il dato tedesco). Di conseguenza, è vero che nella produzione di molti servizi pubblici l'Italia spende come o meno degli altri, ma il totale della spesa resta eccessivo, specie se si tiene conto del peso dell'evasione fiscale (il "sommerso" è pari al 21,2% del Pil, contro una media europea del 19,2% e un dato tedesco del 13,2%). Nel 2011, l'Italia era il nono paese europeo per entità della spesa pubblica rispetto al Pil ma, anche in questo caso, con l'eccezione della Francia (dove la spesa pubblica vale il 56% del Pil) tutti gli altri Stati hanno dimensioni molto minori.

La conseguenza dell'alto debito e dell'alta spesa è, ovviamente, l'elevata tassazione. L'incapacità di tagliare debito e spesa corrisponde alla necessità di mantenere l'attuale pressione fiscale. Il totale delle entrate pubbliche (fiscali, parafiscali, contributive e derivanti dalla vendita di beni o servizi) valeva nel 2011 il 46,5% del Pil. Anche in questa classifica l'Italia arriva al nono posto e, pure in questo caso, tutti gli otto paesi con una fiscalità più pesante hanno dimensioni ridotte (tranne la Francia). Sulla tassazione, però, occorre fare un discorso a parte, perché non è solo l'entità del prelievo a

pesare sul nostro paese, ma anche la sua distribuzione (esasperata, ancora una volta, dall'evasione), che appare particolarmente significativa su lavoro e impresa.

Il cuneo fiscale per un single con reddito medio vale il 47,6% dello stipendio, 12 punti in più della media Ocse; per una coppia con due figli e redditi dei due coniugi pari rispettivamente alla media nazionale e a due terzi della media, il cuneo vale il 43,1%, cioè 13 punti sopra la media Ocse.

Un discorso analogo riguarda le imprese. Il "total tax rate", ossia l'aliquota implicita che le imprese pagano sui propri utili tenendo conto di tutte le imposte dirette e indirette, vale circa il 68,3%, contro una media Ocse del 42,7%. Come se questo non bastasse, la complessità del sistema tributario fa sì che, mentre un'impresa straniera deve mediamente effettuare 12 passaggi burocratici per i quali impiega 176 ore-uomo di lavoro nei propri uffici contabili, la sua omologa italiana spende 269 ore-uomo per effettuare 15 adempimenti.

È chiaro, insomma, che risolvere la questione della finanza pubblica è una delle pre-condizioni per rimettere il paese in sesto. Alto debito pubblico, alta spesa (che dipende anche dal debito) e alta tassazione (che è determinata dalla spesa) rappresentano altrettanti freni allo sviluppo. È evidente che, se la concatenazione logica delle cause porta dal debito alla spesa e dalla spesa alle tasse, anche la soluzione deve seguire lo stesso ordine logico, nella consapevolezza che una riduzione delle imposte (che è necessaria per tornare a crescere) sarà possibile solo quando saranno stati ridotti spesa e debito.

Sebbene dunque gli interventi debbano partire dai tagli di spesa per arrivare a quelli di imposta, conviene partire da questi ultimi per quantificare il fabbisogno.

Come si è visto, il sistema tributario italiano – al netto della sua necessaria semplificazione, che passa anche per l'eliminazione dei regimi speciali quali forme ingiustificate di deduzioni e detrazioni oppure aggravati come la "Robin Hood Tax" sul settore energetico – è

particolarmente sbilanciato su lavoro e impresa. Questo rende prioritario intervenire proprio in tale ambito. Nel capitolo sull'imposizione fiscale, Pietro Monsurrò spiega che il punto di partenza di qualunque riforma fiscale deve essere la riduzione e, possibilmente, l'abolizione dell'Irap. L'Irap ha come base imponibile i *costi* (non gli utili) aziendali, incluso il costo del lavoro, e come tale è due volte anti-crescita: da un lato perché scoraggia l'occupazione regolare, dall'altro perché grava anche sulle imprese che non fanno utili (incluse le *start up* che difficilmente hanno i bilanci in attivo nel primo anno di attività). Abolire l'Irap significa rinunciare a un gettito di circa 30 miliardi di euro all'anno. Oltre a questo, sarebbe opportuno – nella misura in cui tali interventi possano trovare copertura – ridurre il cuneo fiscale, sempre nell'ottica di favorire la ripresa dell'occupazione, e poi imposte come l'Irpef (che grava sui redditi personali) e l'Ires (sui redditi d'impresa). Si può stimare che un programma ambizioso ma fattibile di riduzione della pressione fiscale che muova in questa direzione possa implicare la rinuncia a un gettito pari a 50-60 miliardi di euro all'anno a regime.

Dove si possono trovare queste risorse? Il capitolo sulla spesa del *Manuale* fornisce alcune risposte. In questa sede Monsurrò identifica le voci di spesa nelle quali l'Italia appare impegnare più risorse rispetto ad altri paesi confrontabili. Tra queste, come detto, si distingue in particolare la spesa previdenziale, dove si potrebbero ricavare ulteriori risparmi intervenendo sulle pensioni di entità elevata e calcolate col vecchio sistema retributivo. Per esempio, si potrebbe cancellare ogni forma di indicizzazione per le rendite, calcolate col retributivo, di entità superiore a 3-5 mila euro mensili. Altri campi dove l'Italia appare spendere in misura sproorzionata sono i costi della politica (che includono tutte le autorità legislative ed esecutive di ogni ordine e le sedi diplomatiche), dove impegniamo quasi un punto di Pil in più della Germania, il servizio al debito pubblico, e altri cespiti dove la differenza è in-

feriore ma non irrilevante (sussidi alle imprese, difesa nazionale, ordine pubblico, trasporti, eccetera). In tutti questi casi, la chiave per ottenere dei risparmi è migliorare l'efficienza dei processi produttivi (si veda il prossimo paragrafo). Nessuna riforma in questo senso può avere effetti immediati ma è ragionevole aspettarsi che, nell'arco di una legislatura, i risparmi si possano concretizzare in misura sufficiente a garantire la piena copertura della riforma tributaria.

Perché l'intera operazione possa reggere dal punto di vista finanziario, però, è cruciale che si intervenga rapidamente e pesantemente sullo *stock* di debito pubblico. Non basta, infatti, ricorrere a interventi di "manutenzione ordinaria": occorre pure un intervento straordinario di abbattimento del debito. Il settore pubblico italiano è fortemente indebitato, ma anche fortemente patrimonializzato: si stima che gli *asset* dello Stato e degli enti locali valgano più di 1.800 miliardi di euro, quasi quanto il debito. Nicolò Bragazza e Giovanni Gabriele Vecchio spiegano che, di questi *asset*, molti possano essere privatizzati, in un quinquennio: in particolare tra gli immobili e le società, sebbene in entrambi i casi possa essere necessario far precedere la vendita da forme di riorganizzazione per evitare che l'operazione abbia effetti anti-competitivi e comunque si svolga in piena trasparenza. Se ben gestito, questo processo può garantire un gettito di 200-300 miliardi di euro in cinque anni, con una minore spesa per interessi (a regime) pari a circa 10 miliardi di euro all'anno.

Il risultato combinato di queste misure è riportato in Tabella 1. Si noti che i tagli alle imposte sono pensati in modo tale da soddisfare il duplice vincolo di 1) essere totalmente finanziati dai tagli di spesa e 2) soddisfare comunque il vincolo del pareggio di bilancio. Solo perseguendo un bilancio in equilibrio strutturale, infatti, è possibile avere la certezza che il debito pubblico smetterà di crescere e, anzi, tenderà a calare nel lungo termine.

Tabella 1. Effetto combinato degli interventi di finanza pubblica qui proposti					
		2011 (miliardi)	2011 (% Pil)	2018 (miliardi)	2018 (% Pil)
Entrate	Imposte su produzione	227	14,2	257	14,0
	Imposte su redditi	226	14,2	262	14,2
	Imposte su capitali	7	0,4	8	0,4
	Totale imposte	460	29,1	527	28,8
	Contributi datore	145	9,2	140	7,7
	Contributi lavoratori	67	4,3	78	4,3
	Totale contributi	212	13,5	218	11,9
	Entrate non fiscali	56	3,6	65	3,6
	Totale entrate	728	46,1	810	44,2
	Uscite	Personale (netto contributi)	120	7,6	120
Contributi e imposte indirette		68	4,3	52	2,8
Altri consumi finali		154	9,7	163	8,9
Spesa previdenziale		218	13,8	230	12,6
Spesa assistenziale		87	5,5	101	5,5
Investimenti e sovvenzioni		66	4,2	64	3,5
Interessi		78	4,9	71	3,9
Altro		8	0,5	9	0,5
Totale uscite		799	50,6	810	44,2
Deficit	73	4,5	0	0	

4. La Pubblica amministrazione

4.1 Perché la PA è inefficiente

Una seconda ragione di freno per l'economia italiana è rappresentata dall'inefficienza della Pubblica amministrazione. La PA produce una serie di servizi, alcuni

dei quali fanno parte del suo “core business” (come la giustizia o tutti i servizi amministrativi) mentre altri potrebbero essere spostati al di fuori del suo perimetro e lasciati al mercato, eventualmente in presenza di sussidi laddove si ritenga socialmente desiderabile garantire un certo livello di produzione, un dato standard qualitativo o l’accesso universale (si pensi al trasporto pubblico o alla sanità).

L’Italia si distingue da altri paesi per due caratteristiche che, nel loro combinato disposto, contribuiscono a spiegare perché il nostro paese fatica a crescere. La PA fa molte cose: oltre ai suoi compiti “tradizionali”, per esempio, gestisce aziende (il monopolista ferroviario, il quasi-monopolista postale, i soggetti dominanti nei mercati dell’elettricità e del gas, il monopolista delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, eccetera) e un vasto patrimonio immobiliare. Nel fare tutto ciò, il settore pubblico normalmente impedisce, esplicitamente o implicitamente, la concorrenza e l’iniziativa privata: creando così una barriera all’investimento e allo sviluppo. Inoltre lo Stato, attraverso la Cassa depositi e prestiti (una sorta di banca d’investimento al servizio del governo, che si finanzia principalmente per mezzo del risparmio postale), entra direttamente in una serie di mercati, come la gestione di infrastrutture idriche e del gas, i servizi pubblici locali e molte altre. Per fare solo un esempio, poche settimane prima che questo volume andasse in stampa ha iniziato a circolare la voce secondo cui ai problemi economici di Alitalia, la compagnia aerea privatizzata solo pochi anni fa, si sarebbe potuto rispondere con un’acquisizione da parte del colosso pubblico Trenitalia, a sua volta in serie difficoltà. Per citare un altro caso, la Cdp (per mezzo del Fondo strategico italiano) è entrata nel capitale della *utility* nata dalla fusione della emiliana Hera con la veneta Acegas-Aps, senza che vi sia alcun credibile motivo che renda indispensabile il ruolo pubblico in un’operazione del genere. Insomma: siamo in presenza di una PA “attivista” che esonda rispetto alla propria funzione e, nel farlo,

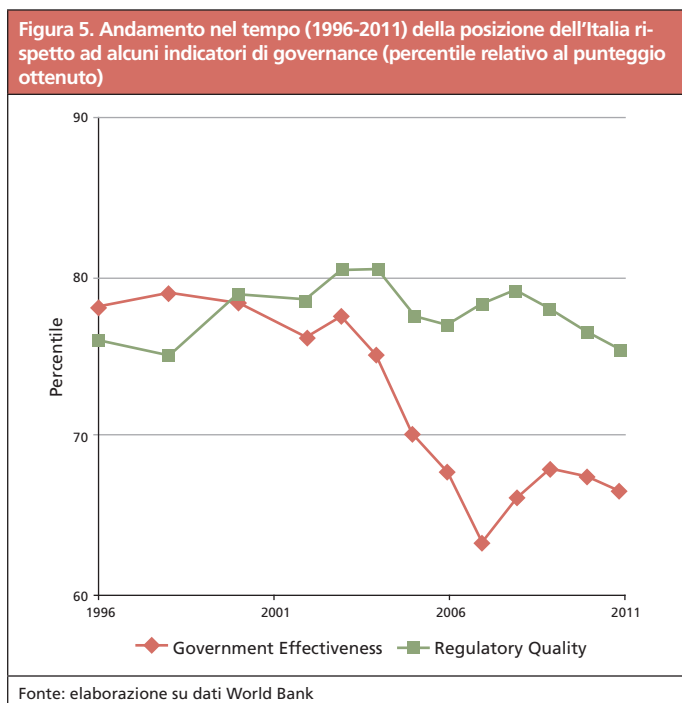
ostacola l'impresa privata e la creazione di ricchezza.

Per giunta, la PA italiana appare particolarmente inefficiente: da un lato fornisce un servizio insoddisfacente, dall'altro, se si controlla per la qualità del servizio, assorbe una mole di risorse eccessiva. È cruciale qui insistere sul tema della qualità del servizio: la PA italiana non costa molto di più (rispetto al Pil) di quelle di altri paesi, ma produce di meno e peggio. Uno studio della Banca centrale europea di diversi anni fa ha tentato di stimare un "Indice" per la *performance* e l'efficienza del settore pubblico in tutti gli Stati membri dell'Ocse.³ Per quello che riguarda la *performance* – cioè la capacità dell'amministrazione di raggiungere i suoi obiettivi – l'Italia ha ottenuto il punteggio più basso dopo la Grecia. Per quanto attiene l'efficienza – cioè il rapporto tra i risultati e i mezzi (principalmente la spesa) impiegati per raggiungerli – il nostro paese arriva ultimo.

Quello della Bce è uno studio piuttosto datato, in quanto risale al 2003 e si basa su dati relativi al 2000. Da allora, le cose sono parzialmente cambiate, e alcuni indicatori sono migliorati. Nel complesso, però, la distanza tra l'Italia e il resto del mondo industrializzato rimane apparentemente incolmabile. La Banca mondiale, nell'ambito dei suoi World Governance Indicators, costruisce ogni anno un indicatore chiamato "Government Effectiveness", che sintetizza la percezione della qualità dei servizi pubblici e dell'Amministrazione. L'Italia nel 2011 (ultimo anno disponibile) ottiene un punteggio corrispondente a 66,4 (cioè si trova al di sopra del 66,4% dei paesi di tutto il mondo), che la pone al di sotto di quasi tutti i partner europei. In particolare i grandi paesi europei si collocano attorno o sopra il 90%. Anche in un altro indicatore, quello sulla qualità della regolamentazione, l'Italia ottiene un punteggio penalizzante, seppure non così grave, collocandosi al 75mo percentile, ossia a fondo classifica. L'aspetto peggiore,

3. António Afonso - Ludger Schuknecht - Vito Tanzi, "Public Sector Efficiency: An International Comparison", European Central Bank, *Working Paper Series*, n. 242, 2003, <http://bit.ly/OLM91r>.

però, è quello legato alla dinamica del tempo, riprodotta in Figura 5.



Il quindicennio appena trascorso è stato evidentemente un periodo perduto, durante il quale l'attrattiva dell'Italia rispetto agli altri paesi si è andata riducendo, pur partendo da risultati non particolarmente pregevoli. Le spiegazioni sono diverse ma hanno tutte a che fare, da un lato, con l'incapacità dei diversi governi che si sono succeduti di intervenire con riforme strutturali sui nodi irrisolti, dall'altro con la gestione di "breve termine" delle ristrettezze di finanza pubblica. Negli anni, infatti, non vi è dubbio che il tasso di crescita della spesa pubblica sia rallentato, annullandosi (in termini nominali) nell'ultimo triennio. Ma questa riduzione (i "tagli") è stata operata come un cambiamento puramente contabile, con il risultato che si è tradotta in un deterio-

ramento dei servizi: in un sistema già gravato dai costi fissi (a partire dal personale) le minori disponibilità, in assenza di un cambiamento di processo, hanno portato a eliminare i costi variabili, cioè, in sostanza, il servizio. Sicché la situazione è andata peggiorando.

Il World Economic Forum compila un rapporto annuale dedicato alla competitività.⁴ Su una scala da 0 a 7 (dove un risultato più alto indica una *performance* migliore) la qualità delle istituzioni è proprio uno degli elementi di maggior difficoltà dell'Italia, a cui viene riconosciuto un punteggio in tale campo pari a 3,6 (corrispondente al 97mo posto in classifica), contro un punteggio medio pari a 5 per gli altri paesi industrializzati. Nello stesso rapporto, l'inefficienza dell'Amministrazione è indicata come il secondo fattore critico (dopo la tassazione) intervenendo sul quale si potrebbe rilanciare la crescita. Allo stesso modo, l'Indice della libertà economica costruito da Heritage Foundation e Wall Street Journal evidenzia periodicamente come l'inadeguatezza del settore pubblico italiano sia un potente freno per il paese. Per esempio, nell'edizione 2013 si legge che «una burocrazia complessa e l'applicazione arbitraria delle regole continuano a impedire una crescita degli investimenti che sia dinamica».

Affrontare questo problema significa ridefinire il ruolo dell'Amministrazione e ripensarne la *governance*, in modo tale da introdurre incentivi interni al sistema a "fare bene"; per esempio, valorizzando il merito dei singoli (a partire dalle posizioni apicali) e differenziando, anche nel trattamento salariale, coloro che ottengono buoni risultati da quelli che non lo fanno.

Questo *Manuale* si occupa in particolare di quattro grandi aree del settore pubblico, all'interno delle quali sarebbe doveroso intervenire per migliorare la *performance* nel rispetto di un vincolo di bilancio che non potrà che farsi più rigido nei prossimi anni: la digitalizzazione della PA, l'istruzione, la sanità e la giustizia.

4. *The Global Competitiveness Report 2012-2013: Full Data Edition*, Geneva, World Economic Forum, 2012, <http://bit.ly/Oa82nb>.

4.2 La digitalizzazione della PA

Una fondamentale causa di inefficienza è l'incapacità della Pubblica amministrazione di tenere il passo con l'innovazione tecnologica. La tecnologia è oggi uno strumento straordinario per migliorare le prestazioni offerte, rendendo più facile la circolazione e la condivisione delle informazioni e "smaterializzando" e automatizzando i processi. Tale arretratezza spiega, almeno in parte, la dinamica salariale all'interno della PA che, come si è visto, è stata nell'ultimo decennio assai più rapida rispetto al settore privato. La PA soffre in particolare di due problemi. Il primo è l'insufficiente dotazione tecnologica: la World Wide Web Foundation, nel suo *Web Index 2012*, fotografa un'amministrazione poco interessata alle opportunità offerte dalla tecnologia (tanto che sulla "visione" l'Italia ottiene un punteggio pari a 3,7 su 7) e che, di conseguenza, non raggiunge risultati adeguati (punteggio 3,9 su 7). Il secondo problema è la frammentazione delle tecnologie: sono stati censiti almeno 82 sistemi informatici di grandi dimensioni e 27 mila sistemi informatici intermedi, un numero sempre maggiore di centri di calcolo negli oltre 8.000 comuni ed enti locali italiani e 1.033 *data center*.

Una piena digitalizzazione della PA, come spiega Lucia Quaglinò nel relativo capitolo, potrebbe consentire un'ottimizzazione dei processi, sia migliorandone la *performance*, sia producendo significativi risparmi, stimabili nell'ordine di 1-2 punti di Pil di spesa pubblica all'anno, a fronte di investimenti relativamente modesti. In particolare, tali risparmi potrebbero derivare da una migliore gestione degli acquisti e da una più efficace organizzazione del lavoro. Per raggiungere questi obiettivi occorre, da un lato, dotare la PA dei sistemi (*hardware* e *software*) necessari, dall'altro introdurre una serie di strumenti al servizio del cittadino, come un "testo unico d'identità" (un documento in grado di riunire carta d'identità e tessera sanitaria e di svolgere ogni funzione per la quale sia necessario verificare l'identità dell'individuo e accedere ai propri dati clinici, fiscali, eccetera).

Inoltre è essenziale che tutti i dati in mano alle singole amministrazioni siano archiviati in modo accessibile a chiunque ne abbia titolo (in particolare alle altre amministrazioni) allo scopo di garantire la massima interoperabilità tra enti e livelli di governo e minimizzare tempi e costi del trasferimento di informazioni, certificati, eccetera. Infine, andrebbero generalizzati gli esempi di *best practice* che esistono in vari settori, come per esempio nella sanità. Il capitolo illustra i risultati raggiunti dalla Ulss 8 di Asolo, che da anni svolge un ruolo guida nell'impiego delle tecnologie informatiche in sanità.

4.3 La sanità

La sanità rappresenta un altro settore nel quale è possibile intervenire migliorando significativamente la qualità del servizio. Il problema, in questo caso, non sta tanto nella riduzione della spesa pubblica – anche se vi sono margini importanti di riqualificazione della stessa – ma nell'individuare processi di produzione che consentano di raggiungere risultati migliori con gli stessi livelli di spesa, o con livelli di spesa inferiori.

La spesa sanitaria italiana in proporzione al Pil (7,4%) è infatti grossomodo in linea con quello che si osserva in altri paesi europei. L'Italia rappresenta anche un caso di relativo successo, come riconoscono diverse indagini internazionali, nel contenimento dell'aumento di spesa, conseguenza inevitabile dell'invecchiamento della popolazione. Tuttavia, almeno in parte questo risultato positivo è stato raggiunto nascondendo la polvere sotto il tappeto, cioè spostando (giustamente, per molti versi) quote di spesa dal pubblico al privato. Nel triennio 2009-2011 il valore dei *ticket* per visite e/o prestazioni specialistiche ambulatoriali negli ospedali pubblici pagati dai pazienti è aumentato dell'11,3%, mentre quello dei *ticket* farmaceutici del 55,1%.

Nel nostro paese la sanità è organizzata su base regionale. Se si tiene conto di questo fatto e si smette di pensare alla sanità in una dimensione "nazionale", guardando così nel dettaglio i 20 "sistemi sanitari" in

cui si articola il Ssn, allora si riconoscono più facilmente gli ambiti di intervento. Basti dire che il 69% dei disavanzi nei bilanci sanitari si concentrano in tre sole regioni (Lazio, Campania e Sicilia). Le stesse, peraltro, che registrano un'emorragia di pazienti (che si traduce in un trasferimento di risorse verso le regioni dove i cittadini vanno a farsi curare).

Per riassumere, il nostro paese si trova nella situazione paradossale per cui alcune regioni spendono più di altre, hanno processi meno virtuosi, e offrono un servizio di qualità nettamente inferiore – al punto che i pazienti preferiscono farsi curare altrove. Questo è coerente con i risultati di uno studio dell'Ocse, secondo cui i maggiori margini di miglioramento per la sanità nei paesi industrializzati stanno nelle riforme della *governance* del settore. Per l'Italia, in particolare, lo studio suggerisce una serie di correttivi all'attuale sistema, tra i quali una maggiore trasparenza (inclusa la pubblicazione di informazioni sui costi e sulla *performance* delle varie strutture e la revisione dei sistemi di pagamento per renderli meno opachi e più coerenti con il criterio del merito) e una migliore divisione dei compiti, anche a livello istituzionale, tra i diversi *stakeholder*.

È proprio in questa direzione che vanno i suggerimenti contenuti nel nostro *Manuale*, illustrati da Lucia Quaglino, e legati all'"esportazione" del modello lombardo o, meglio, dei suoi elementi di maggior successo (al netto delle distorsioni pure presenti, quali il contingentamento numerico delle strutture e l'erogazione di parte dei finanziamenti sulla base di criteri quasi discrezionali). Ciò presuppone tre grandi rivoluzioni, che peraltro sono perfettamente coerenti con la normativa già esistente a livello nazionale. In primo luogo occorre distinguere "chi paga" da "chi produce il servizio". Il finanziamento del sistema sanitario oggi è garantito prevalentemente dalla fiscalità, ma in prospettiva può assumere natura assicurativa. In ogni caso è essenziale che il "compratore" dei servizi (le regioni attraverso le Asl) non coincida con l'erogatore: per una ovvia ragione

di controllo e separazione contabile. Secondariamente, il pagamento deve avvenire sulla base di un tariffario uguale per tutti: l'erogazione di una data prestazione deve essere remunerata attraverso un corrispettivo noto in anticipo e indipendente dalla natura della struttura che lo riceve, sia essa pubblica o privata. Le strutture che non sono in grado, con i corrispettivi ricevuti, di coprire i propri costi, devono essere lasciate fallire, perché significa che non hanno caratteristiche tali da "competere" con le altre ovvero che i pazienti "non si fidano". Terzo, qualunque struttura in possesso di una serie di requisiti oggettivi (tecnologie, rispetto delle norme sanitarie, medici e infermieri qualificati, eccetera) deve poter competere con tutte le altre. Devono essere i pazienti, con le loro scelte, a individuare le strutture da finanziare, non i politici in base a criteri non sempre legati alla valutazione oggettiva della *performance*.

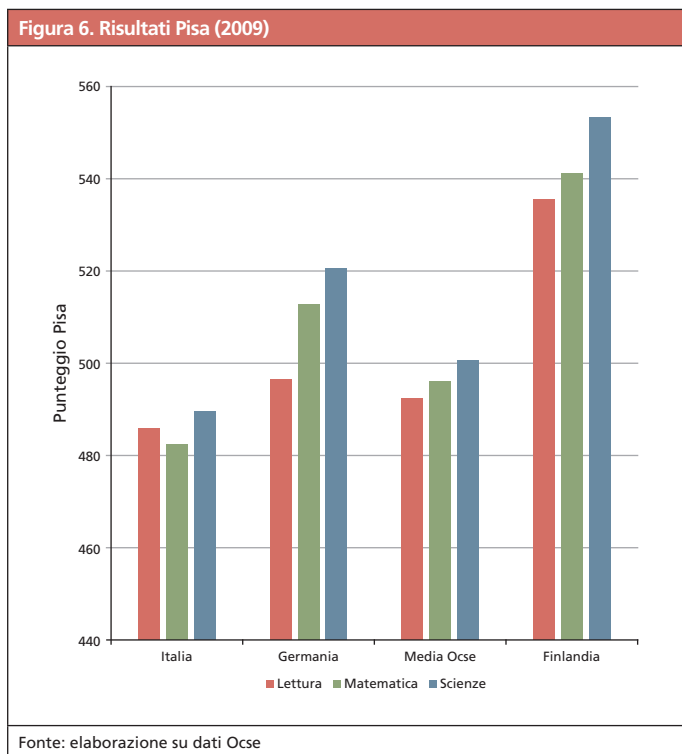
4.4 L'istruzione

L'istruzione – a tutti i livelli – ha problemi analoghi a quelli della sanità. Infatti, pure in questo caso l'anomalia non sta tanto nella spesa, che è grossomodo in linea con altri paesi comparabili, quanto nella *performance*, significativamente inferiore sia a livelli primario e secondario, sia per quanto riguarda l'università.

Se ci confrontiamo con la Germania – che più volte in questo *Manuale* è stata assunta quale *benchmark* – vedremo con più nettezza la natura dei problemi italiani.

Asili e scuole elementari (istruzione primaria) costano in Italia lo 0,5-0,6% di Pil in più della Germania. Si noti che la struttura della popolazione è abbastanza simile e questa differenza non si può spiegare con differenze demografiche, in quanto la popolazione tra i 5 e i 9 anni è il 4,4% del totale in Germania e il 4,7% in Italia: una differenza della popolazione del 7% non spiega un 45% in più di costi. Un'ulteriore differenza di 0,2-0,3 punti percentuali si ha per le scuole superiori. Questo dato è particolarmente significativo perché

la popolazione italiana tra i 10 e i 19 anni è inferiore a quella tedesca: 9,5% contro 9,9%. A questa spesa leggermente superiore non corrisponde una *performance* migliore. In base ai test Pisa condotti dall'Ocse, l'Italia fa peggio della media in modo statisticamente significativo in tutte le discipline e si piazza sopra solo a paesi di reddito e ricchezza inferiore (Figura 6).



Nell'ultima rilevazione per la quale sono disponibili i risultati, quella del 2009, l'indagine Pisa valuta le capacità di lettura con un punteggio di 486 (497 in Germania e 493 media Ocse), quelle matematiche 483 (513 in Germania e 496 media Ocse) e quelle scientifiche 489 (520 in Germania e 501 media Ocse). Inoltre si registra un forte differenziale tra Nord (grossomodo in linea

con la media) e un Sud molto più arretrato. Riformare il sistema educativo per garantire risultati migliori, dunque, non è solo un intervento reso necessario dalla natura sempre più *knowledge-intensive* della nostra economia, ma è anche, fatalmente, una politica per la coesione territoriale.

Una situazione analoga – di scorrelazione tra risorse impiegate e risultati ottenuti – vale per l'università: il problema non è in sé il livello della spesa, ma la sua qualità. Nel 2008 (ultimo anno per il quale i dati sono disponibili per il nostro paese) erano laureati solo il 5,93% dei giovani tra i 20 e i 29 anni, contro il 7,8% dei francesi e l'8,06% degli inglesi. Minore la quota dei laureati tedeschi (4%), ma se si allunga un poco lo sguardo l'immagine cambia: a fronte del 20,3% di italiani laureati tra i 30 e i 34 anni, lo erano il 30,7% dei tedeschi. Tuttavia la quota di giovani italiani che si iscrivono è simile o superiore a quella di altri paesi. Ciò significa che molti "entrano" all'università ma pochi ne escono; e, spesso, ne escono avendo in mano poco più di un pezzo di carta, almeno se si dà retta alle classifiche internazionali che confinano l'accademia italiana in posizioni non lusinghiere. Inoltre, l'età media degli studenti italiani è relativamente alta: segno che le nostre università sono un "parcheggio" in attesa di meglio. Peraltro, il differenziale dell'età è assai rilevante anche per i docenti: nel 2010 gli under 30 erano solo lo 0,3% del totale (contro il 3,6% in Francia e il 6,9% in Gran Bretagna). Nello stesso anno, la quota di docenti tra i 30 e i 39 anni era del 16,7%, anche qui molto meno rispetto al 24,1% francese e 22,5% britannico. In Germania, le percentuali erano rispettivamente del 20,3% e del 27,8%.

La soluzione proposta in questo *Manuale*, nel capitolo curato da Emilio Rocca, muove dallo stesso principio per istruzione primaria e secondaria e università, ma lo declina in modo differente. Il principio è che, oggi, il principale limite del sistema sta nell'incapacità di premiare il merito a livello individuale e, dunque, di selezionare l'eccellenza a livello di istituto. Per que-

sto occorre ripensare radicalmente sia i meccanismi di avanzamento e di carriera dei docenti, legandoli ai risultati (nel caso dell'università, anche ai risultati nell'attività di ricerca), sia i meccanismi di finanziamento dei singoli istituti. La proliferazione di scuole, sedi universitarie e corsi di laurea è infatti una causa fondamentale dello sperpero di risorse.

Per quel che riguarda la scuola, viene fatto salvo il principio per cui il costo dell'istruzione deve essere coperto dalla fiscalità, almeno in larga misura. Ma l'allocazione delle risorse deve essere decentralizzata attraverso un sistema di quote capitarie. In altre parole, una scuola ottiene risorse in funzione del numero di studenti che riesce ad attrarre, in quanto per ogni studente viene riconosciuto un "costo standard" a favore dell'istituto. A fare da pendant a questa "scelta delegata" deve essere il conferimento della massima autonomia finanziaria e didattica ai singoli istituti, in modo che ciascuno possa avere tutti gli strumenti per migliorare la propria offerta didattica e convincere gli studenti a iscriversi in quella sede piuttosto che in un'altra.

Per l'università, si propone un modello differente: l'istruzione terziaria, infatti, non è scuola dell'obbligo e non è giusto che essa venga finanziata principalmente mediante la fiscalità generale. D'altro canto, l'esperienza di questi decenni – con grandi trasferimenti pubblici e rette relativamente basse – è stata quella di un sistema educativo fortemente regressivo: con l'intenzione dichiarata di favorire l'accesso all'istruzione ai "poveri", si è invece agito nell'interesse dei ceti medio-alti, come confermano le statistiche sulla composizione sociale degli studenti universitari. Un fenomeno particolarmente acuto in un paese ad alta evasione fiscale. La proposta, allora, è sostituire l'attuale sistema di rette "calmierate" con un aumento dei costi di accesso all'università, anche allo scopo di scoraggiare l'università "parcheggio" e responsabilizzare gli studenti verso le proprie famiglie. Con due correttivi: uno derivante dalla creazione di un meccanismo efficiente di borse di studio, l'altro

basato sul “prestito d’onore”, sostenuto dallo Stato ma potenzialmente delegato alle compagnie assicurative, che lo studente dovrà restituire al termine della sua formazione accantonando una quota del salario, proporzionale al livello del salario stesso. Questo meccanismo avrebbe pure l’effetto positivo di spostare il baricentro del finanziamento dai trasferimenti verso le scelte concrete degli studenti, valorizzando le università migliori e responsabilizzando gli studenti stessi. Come nel caso della scuola, poi, anche alle università dovrebbe essere assegnata la massima autonomia, ma anche la massima responsabilità, inclusa la possibilità di chiusura e fallimento per quelle sedi che non riescono ad attrarre un numero di studenti sufficiente a sostenersi. Il senso dell’intera operazione è introdurre criteri meritocratici sia per il personale, sia per gli studenti: trasformando l’accademia italiana in un servizio di qualità, che attiri i giovani meritevoli a prescindere dal reddito della famiglia di provenienza.

Infine, queste riforme dovrebbero essere accompagnate dall’abolizione del valore legale del titolo di studio, per garantire la massima competizione tra istituti.

4.5 La giustizia

La giustizia arriva, in questo breve elenco, ultima ma non meno importante, anzi. Avere un sistema giudiziario ben funzionante non risponde solo a ovvie esigenze di tutela dei diritti di tutti, ma anche alla necessità di creare condizioni favorevoli alla crescita. “Giustizia efficiente”, infatti, significa dare un senso pieno ai “pezzi di carta” che intercorrono tra agenti economici: siano essi gli accordi tra privati (i contratti) oppure accordi tra un privato e una pubblica amministrazione (per esempio le autorizzazioni).

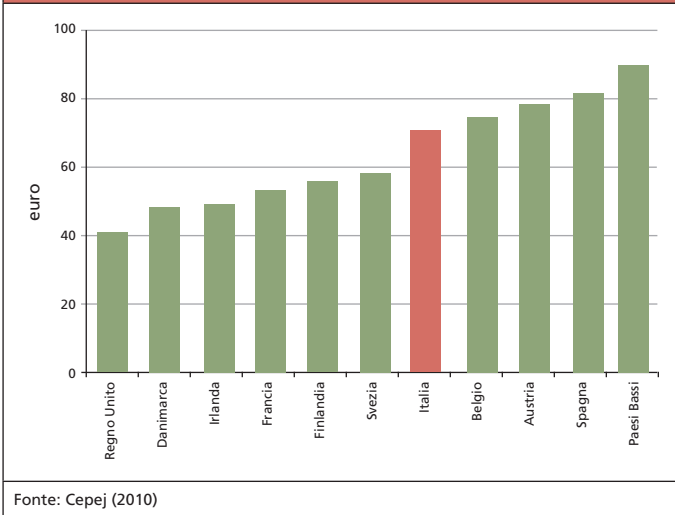
Secondo il *Competitiveness Report* del World Economic Forum, l’Italia arriva 139ma su 144 paesi per quel che riguarda le dispute civili, e 131ma nella giustizia amministrativa. Nell’indagine *Doing Business* della Banca mondiale, alla voce “enforcing contracts” (che

ha appunto a che fare con la giustizia civile) il nostro paese ottiene il 160mo posto. In particolare, una causa commerciale dura in media 1.210 giorni, contro una media Ocse di 510, e costa il 29,9% delle somme contestate, contro una media del 20,1%. In pratica, ottenere giustizia richiede il doppio del tempo e costa un terzo in più.

Per l'Italia è disponibile anche un'indagine sub-nazionale, che mette a confronto l'efficienza delle singole giurisdizioni, tra l'altro, nel garantire il rispetto dei contratti. Al primo posto arriva Torino che, pur collocandosi comunque a grande distanza dalle medie Ocse, appare decisamente migliore rispetto alla media nazionale: per dirimere una disputa commerciale, servono 855 giorni (anziché 1.210) e una spesa pari al 22,3% (contro il 29,9%) delle somme contestate. Come è possibile che, all'interno di uno stesso paese, esistano città dove il costo di una causa è paragonabile alla media Ocse, e la sua durata inferiore di un terzo alla media nazionale?

La risposta viene fornita nel capitolo sulla giustizia di questo *Manuale*, redatto da Serena Sileoni. Le misure proposte sono indifferibili sia per la gravità del problema, sia perché in buona parte sono direttamente applicabili. Per quanto riguarda la situazione, l'arretrato da smaltire al 30 giugno 2011 (ultimo dato disponibile) era pari a quasi 9 milioni di processi, di durata incompatibile coi criteri europei (2.645 giorni le cause civili e 1.753 quelle penali) e in crescita (nel 2011 si sono allungati del 3,1% i tempi del primo grado, del 9% quelli dell'appello e dell'11,3% i pronunciamenti del giudice di pace). In parte questi numeri sono frutto della litigiosità degli italiani (e rimandano, forse, all'improrogabilità di un forte ripensamento del sistema ordinistico), ma in buona misura derivano da cattiva organizzazione del settore giudiziario. Di certo, il problema non è quello del sotto-finanziamento della giustizia, come emerge dalla Figura 7.

Figura 7. Spesa pubblica pro capite per la giustizia nei principali paesi europei (2006)



Per affrontare questi problemi e rendere più efficiente la giustizia, si propone un mix di interventi di carattere normativo e no.

Per quanto riguarda gli interventi di carattere non normativo, occorre incentivare – soprattutto per le dispute di natura commerciale – il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione, quali gli arbitrati. Bisogna poi insistere su una migliore organizzazione del lavoro all'interno dei tribunali, seguendo il citato esempio di Torino: nel capoluogo piemontese l'introduzione di strumenti premiali per i magistrati più efficienti, oltre che una più razionale distribuzione dei carichi lavorativi, ha consentito di accelerare i tempi di giudizio e alleggerire lo *stock* di arretrato.

Dal punto di vista delle modifiche di natura normativa, bisogna anzitutto scoraggiare l'accesso alla giustizia per ragioni di modesta entità o per cause pretestuose, per esempio tramite la riforma delle funzioni del giudice di pace, da attuarsi assegnando allo stesso una sorta di ruolo conciliativo. Servono poi una serie di cambiamenti apparentemente minori ma in realtà essenziali, come

la liberalizzazione delle notifiche, che allo stato attuale possono essere consegnate solo da ufficiali giudiziari. Oggi 5.183 dipendenti pubblici devono recapitare manualmente 112.000 notifiche al giorno: si tratta del 12% del personale della giustizia. L'informatizzazione della giustizia avrebbe ugualmente effetti positivi. Infine, è la *governance* stessa del settore che deve essere ristrutturata, con una riforma del Consiglio superiore della magistratura per garantire una maggiore trasparenza nello svolgimento dei compiti di controllo dell'operato della magistratura, prevedendo una individuazione dei membri per sorteggio all'interno delle stesse categorie dalle quali ora vengono eletti e un periodo di incarico di 3 anni, non rinnovabile.

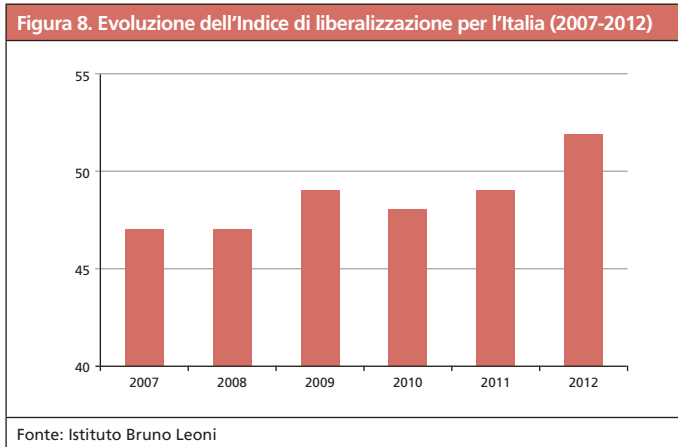
5. Ridare dinamismo all'economia

5.1 La concorrenza in Italia

L'intervento sulla finanza pubblica serve a rimuovere la duplice zavorra allo sviluppo rappresentata dall'elevata tassazione (indispensabile a finanziare una spesa al livello attuale) e dal debito pubblico. Rendere più efficiente la Pubblica amministrazione ha l'obiettivo di garantire che il "campo da gioco" per consumatori e imprese sia ben definito e che l'arbitro sappia fare il suo mestiere. Ma tutto ciò è insufficiente se il paese continua a incorporare, nei prezzi dei beni e servizi che qui vengono prodotti e scambiati, delle "rendite" garantite (nella maggior parte dei casi) da norme o regole che tutelano interessi di parte. Infatti, l'Italia oggi sconta uno svantaggio competitivo rispetto ai paesi comparabili dovuto al maggiore prezzo, o al minor contenuto di innovazione, in particolare nel settore dei servizi.

Molti studi che sviluppano indicatori sintetici sul grado di concorrenza nell'economia italiana confermano questo fatto. Per esempio, l'Ocse produce un rapporto sulla regolamentazione nel settore dei prodotti, il quale evidenzia come l'"intensità della concorrenza" sia significativamente inferiore alla media in una serie di campi, che vanno dai mercati dei prodotti non mani-

fatturieri ai servizi professionali, dalle infrastrutture al mercato del gas, dai trasporti ferroviari alle poste. Questo fenomeno trova riscontro anche nell'Indice delle liberalizzazioni dell'Istituto Bruno Leoni, che confronta sedici settori dell'economia coi paesi più liberalizzati d'Europa (Figura 8).



Il grado complessivo di liberalizzazione viene valutato, nel 2012, al 52%. Il bicchiere è mezzo pieno, nel senso che il *trend* osservato negli ultimi anni è di moderata crescita (cioè gli spazi di concorrenza aumentano nel tempo): rispetto al 2007, quando il rapporto è stato compilato per la prima volta, l'Indice ha guadagnato 5 punti, imputabili soprattutto ai settori che già erano più aperti alla concorrenza. Ma il bicchiere è anche mezzo vuoto, perché troppi settori rimangono caratterizzati da un grado di concorrenza estremamente basso e, in alcuni casi, in calo. Inoltre, l'esperienza degli ultimi anni mostra pure che, a dispetto di una serie di interventi apparentemente coraggiosi, il paese ha anticorpi sufficienti a rigettare molta parte dei cambiamenti. Per fare solo due esempi: la riforma dei servizi pubblici locali è stata sostanzialmente riportata al punto di partenza dal referendum del giugno 2011 prima, e della decisione

della Corte costituzionale nel luglio 2012 poi, che hanno fatto venire meno sia l'obbligo di affidare i servizi tramite gara, sia qualunque spinta verso la privatizzazione dei servizi pubblici. Un secondo caso di clamoroso fallimento è l'istituzione di un regolatore indipendente per il settore dei trasporti, atteso fin dal 1995, che pur essendo stato formalmente costituito all'inizio dell'avventura del governo Monti, per una serie di veti incrociati non è mai stato formalmente nominato e, dunque, a oggi sembra scomparso dall'agenda.

La Banca d'Italia ha cercato di stimare gli effetti della minore concorrenza, trovando risultati davvero preoccupanti.⁵ Dal punto di vista teorico, ci si può attendere che, dove la pressione competitiva è minore, le imprese riescano a estrarre una rendita più alta dai consumatori e, dunque, a realizzare utili maggiori. Analizzando il periodo 1981-2004, gli studiosi della nostra banca centrale hanno trovato che, mentre nel comparto manifatturiero (esposto alla concorrenza internazionale) il *mark up* è in media pari a 1,2 (sostanzialmente allineato alla media dell'eurozona), per il più protetto settore dei servizi il *mark up* nel nostro paese è di 1,9, 0,3 punti sopra la media dell'area euro.

Ancora una volta, il *Competitiveness Report* evidenzia, da un punto di vista differente, questo stesso problema. L'intensità della competizione ottiene un punteggio di 4,9 (su 7) che posiziona il nostro paese al 67mo posto in classifica. D'altro canto, l'efficacia delle norme anti-monopolistiche – il cui ruolo è appunto quello di garantire il rispetto dei principi della concorrenza – ottiene un punteggio ancora inferiore (3,6), portando il nostro paese in centesima posizione. È appena il caso di notare che, se i monopolisti o quasi-monopolisti sono prevalentemente controllati da enti pubblici, è abbastanza ovvio che l'efficacia delle norme per prevenire il monopolio sia limitata, perché lo Stato, che dovrebbe vigilare

5. Magda Bianco - Silvia Giacomelli - Giacomo Rodano, "Concorrenza e regolamentazione in Italia", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 123, aprile 2012, <http://bit.ly/WbIKAY>.

sull'applicazione della legge, ha in realtà interesse nel preservare il *business* delle "sue" aziende.

Il rapporto sulla competitività aiuta anche a focalizzare l'attenzione su un altro punto: la concorrenza è un processo nel quale i fattori di produzione vengono continuamente riallocati, facendo chiudere le imprese inefficienti, facendo venire meno la domanda per i prodotti obsoleti e premiando chi riesce a meglio soddisfare i bisogni dei consumatori. Perché questo processo possa funzionare, *tutti* i fattori di produzione, incluso il lavoro, devono essere perfettamente mobili. Nel nostro paese, una legislazione sul lavoro restrittiva rende complesso e costoso questo aggiustamento, col risultato di appesantire l'economia di tutto il paese in un periodo, oltre tutto, di cambiamenti profondi.

Ai temi della liberalizzazione del mercato dei servizi e del mercato del lavoro sono dedicati due capitoli di questo *Manuale*.

5.2 *La liberalizzazione del mercato dei servizi*

Gli italiani si trovano, dunque, a pagare prezzi eccessivi, o a godere di una qualità del servizio insufficiente, o ancora a essere meno esposti all'innovazione tecnologica, in quasi tutti i servizi che sono oggi cruciali per il buon funzionamento dell'economia. Alcuni settori sono relativamente più aperti e altri meno, in virtù sia della diversa forza con cui le direttive europee sono intervenute nel corso degli anni, sia delle differenti contingenze sociali e politiche in cui si è trovato il nostro paese. Il risultato è un panorama molto variegato (Figura 9), con alcuni settori relativamente avanzati, altri ancora molto indietro. Un panorama, per giunta, dove le cose cambiano molto rapidamente, anche a causa dell'effetto di politiche che non sono direttamente collegate al tema della concorrenza, ma che lo influenzano pesantemente. Si pensi, per esempio, al modo in cui le norme ambientali (in particolare la promozione delle fonti energetiche rinnovabili) hanno fatto deragliare il mercato elettrico: mentre l'offerta diventava viepiù contendibile, è emer-

so uno “zoccolo” di dimensioni rilevanti protetto sia dal rischio-volume (attraverso l’obbligo di ritiro dell’energia prodotta) sia dal rischio-prezzo (per mezzo dei sussidi). Questo ha cambiato i fondamentali del mercato, peraltro in una congiuntura economica di domanda calante, trasformando un processo virtuoso in un mix esplosivo.



Il capitolo dedicato alle liberalizzazioni illustra una serie di indicazioni generali e affronta, poi, nel dettaglio alcuni settori per i quali è necessario un intervento *ad hoc*.

Per quanto riguarda le riforme di natura generale, è essenziale fissare due principi: in primo luogo, per ciascun settore economico è necessario capire quali segmenti della filiera siano potenzialmente apribili alla concorrenza “nel mercato” e quali, invece, abbiano natura di monopolio tecnico (per esempio le grandi reti infrastrutturali). Laddove la concorrenza sia possibile, essa assume generalmente l’aspetto di una deregolamentazione; negli altri casi è invece necessario introdurre delle regolamentazioni che abbiano l’effetto da un lato di stimolare gli investimenti, dall’altro di impedire l’estra-

zione dell'intera rendita monopolistica. Questo richiede la presenza di regolatori indipendenti sia dai soggetti regolati, sia soprattutto dalla politica.

Dove si ritiene socialmente desiderabile garantire la produzione di un certo servizio in quantità superiore a quanto farebbe il mercato (si pensi al trasporto pubblico) allora è essenziale che il servizio pubblico venga affidato tramite procedure a evidenza pubblica. Questo è infatti l'unico modo per "costringere" i potenziali produttori a sentire sul collo il fiato della concorrenza e, dunque, a mantenere adeguati incentivi all'efficienza nella loro struttura dei costi.

Infine, è importante che lo Stato e gli enti locali – avendo un ruolo di regolatore, "poliziotto" e stazione appaltante – escano dalla produzione diretta dei servizi. Tutte le società pubbliche attive nel settore dei servizi devono essere privatizzate, non trascurando contestualmente di rimuovere i residui ostacoli normativi alla concorrenza o di riorganizzare aziende che, nella loro forma attuale, possono godere di un potere di mercato ingiustificato. Si pensi, per esempio, all'Inail, monopolista per legge nell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, oppure alle Ferrovie dello Stato, una conglomerata verticalmente integrata che dovrebbe essere divisa allo scopo di separare il gestore della rete (Rfi) dalla compagnia che offre servizi di trasporto (Trenitalia per i passeggeri, Trenitalia Cargo per le merci).

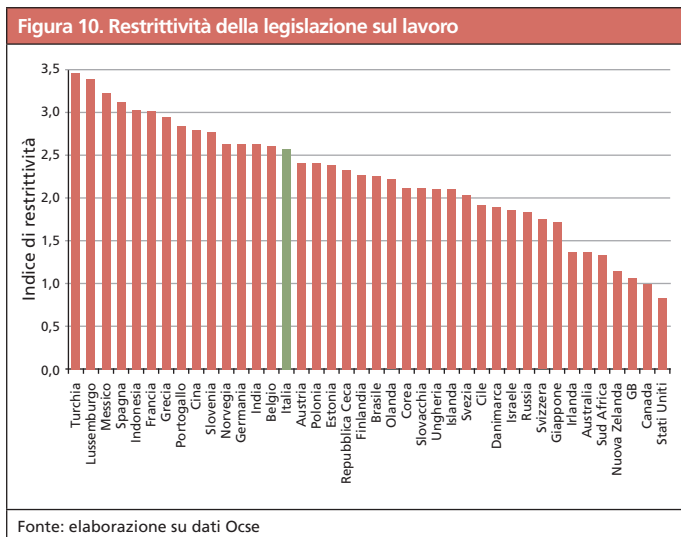
Il capitolo contiene una serie di schede con indicazioni più specifiche per i settori elettrico, del gas, dei trasporti ferroviari, del trasporto pubblico locale, dei servizi professionali e delle poste.

5.3 *Il mercato del lavoro*

Può apparire controintuitivo che, durante una crisi nella quale il tasso di disoccupazione raggiunge livelli record, si ritenga prioritario intervenire per rendere più flessibile il mercato del lavoro. In realtà è proprio nelle fasi difficili che la flessibilità assume il massimo valore, per due ragioni. In primo luogo, perché ciò rende più

fluidi gli aggiustamenti alla congiuntura, facilitando il ridimensionamento delle imprese sovradimensionate. Secondariamente, e cruciale, perché rende più semplice e meno costosa la “scommessa” imprenditoriale di chi intenda avviare una nuova attività prendendosi il relativo rischio. La disponibilità di un’impresa ad assumere nuovi dipendenti sconta anche il costo che dovrà affrontare nel caso in cui debba interrompere il rapporto lavorativo. Se l’interruzione è molto costosa o addirittura impossibile, il rapporto non nascerà mai.

Garantire questa flessibilità è essenziale soprattutto per le fasce sociali “deboli”, che faticano a trovare un’occupazione o per le quali la disoccupazione è un fenomeno di lunga durata. L’Italia, infatti, è un paese che si caratterizza per un elevato livello di protezione dei lavoratori, declinato tuttavia come protezione del posto di lavoro e, dunque, come legislazione restrittiva (Figura 10). Ossia esattamente il contrario di quello che serve.



In particolare, l’Italia è il paese con la legislazione più restrittiva in assoluto sui licenziamenti collettivi,

vale a dire il paese che si caratterizza per la massima "rugginosità" dei rapporti di lavoro. Non stupisce che questa situazione renda difficile l'apertura di una nuova attività e, di conseguenza, trasformi la disoccupazione da un "fatto della vita" (per quanto non piacevole) a una sciagura.

Il nostro paese è ai vertici della classifica della durata della disoccupazione (il 51,4% dei disoccupati maschi e il 52,4% delle donne rimangono senza lavoro per almeno un anno consecutivo). Siamo anche, curiosamente ma non troppo, uno dei paesi che spendono meno nella tutela dei lavoratori temporaneamente disoccupati: lo 0,46% del Pil nelle misure "attive", contro una media Ocse pari allo 0,66%. In altre parole, il principio guida del nostro sistema sociale è quello di conservare il "posto" di lavoro, nell'ipotesi che il lavoratore non debba mai cambiarlo; anziché aiutare il lavoratore nell'intermezzo tra un impiego e un altro.

Nel capitolo sul mercato del lavoro, Fabiana Alias avanza una serie di suggerimenti tesi a risolvere questi problemi. In primo luogo, va completato il percorso di riforma avviato negli anni Novanta, garantendo la piena flessibilità sia in entrata sia in uscita dal mercato del lavoro. Ugualmente importante è allontanarsi da un modello di contrattazione (prevalentemente) centralizzata, valorizzando la componente variabile del salario: sia per quanto attiene la contrattazione territoriale e in azienda, sia a maggior ragione per la funzione del salario di premiare la produttività e l'impegno del singolo dipendente. Sono poi necessarie misure a sostegno sia del reddito dei lavoratori disoccupati, sia dell'occupazione femminile (a partire dalla realizzazione di un'adeguata rete di asili nido, che in buona parte può essere delegata alle imprese riducendo gli oneri amministrativi nella loro realizzazione). Infine, come già spiegato nel capitolo sul fisco, è assolutamente prioritario ridurre il cuneo fiscale, anche attraverso il completamento della riforma della previdenza lasciando maggiore spazio ai fondi pensione in concorrenza tra di loro.

6. Una proposta: attivare lo scudo anti-spread

È convinzione dell'Istituto Bruno Leoni che le proposte contenute in questo *Manuale*, se attuate con convinzione e da subito, siano fattibili, tra di loro coerenti e tali da riportare il paese su un sentiero di crescita. L'ambizione di questo volume è di fornire, al tempo stesso, un itinerario sfidante con obiettivi realizzabili nell'arco di una singola legislatura. Se messe in atto, le misure qui illustrate potrebbero, se non risolvere, quanto meno affrontare seriamente i problemi di cui il paese soffre. Si trova qui, allora, una risposta articolata e razionale alle diverse sfide che il nuovo esecutivo avrà di fronte: sul campo della finanza pubblica, su quello della riforma dell'Amministrazione e su quello della crescita.

Siamo ugualmente convinti che queste misure siano non solo *necessarie* ma anche *sufficienti* a invertire la tendenza al declino che ha segnato la traiettoria macroeconomica del paese negli ultimi vent'anni. Non crediamo che questo *Manuale* sia esaustivo: ma che esso ponga l'accento sui temi più urgenti e possa proporre un'agenda credibile per un governo animato dall'intenzione di risanare il paese. Una sorta di vademecum per dare sostanza all'agenda Draghi declinata nella lettera della Bce e, finora, largamente disattesa.

C'è, tuttavia, un bene che questi provvedimenti non possono comprare: la credibilità. Nei due decenni appena trascorsi l'Italia ha avuto numerose occasioni di trarsi d'impaccio e, ogni volta, ha sprecato tali occasioni, o comunque ne ha fatto un uso inadeguato, dall'incapacità di approfittare del "dividendo dell'euro" (cioè il decennio di bassi tassi di interesse sul debito pubblico) alle incomprensibili ma tenaci resistenze dei partiti di fronte al tentativo di operare una peraltro timida revisione della spesa, fino all'ipocrisia di un emendamento costituzionale sul "pareggio di bilancio" nel quale le parole "pareggio di bilancio" neppure compaiono.

I mercati vivono, purtroppo o per fortuna, di aspettative e di fiducia: e non basta che un governo sia seriamente intenzionato a fare di quest'agenda la propria

agenda, né che lo dichiari con voce forte e chiara, per vedere i risultati. Il nostro paese ha dato al mondo ripetute lezioni di inaffidabilità ed è, pertanto, considerato inaffidabile.

Per questo, abbracciare le riforme qui illustrate potrebbe non bastare – per ragioni, per così dire, legate più che al contenuto delle misure, all'affidabilità del paese. E tuttavia, alla luce dei profondi cambiamenti che esse sottendono, un periodo di relativa tranquillità sui mercati internazionali potrebbe essere cruciale per la loro riuscita e per creare quelle condizioni di sostenibilità sociale che le renderebbero politicamente possibili, oltre che economicamente doverose.

Per tali motivi riteniamo che il primo gesto che il nuovo presidente del consiglio dovrebbe compiere, una volta terminato il giuramento al Quirinale, sia chiedere l'attivazione dello "scudo anti-spread", cioè il meccanismo attraverso il quale la Banca centrale europea si impegna a intervenire a favore dei paesi in difficoltà in cambio di un impegno vincolante a seguire un percorso di rientro dalle situazioni di sbilancio di finanza pubblica. In altre parole, chiedendo l'attivazione dello scudo (il cosiddetto "programma Omt", cioè "Outright monetary transactions") un paese si impegna a vincolare le proprie decisioni di finanza pubblica alla loro coerenza con un sentiero tracciato e, in cambio, ottiene un'ampia copertura sulle proprie necessità di contrarre nuovo debito.

In teoria lo scudo è uno strumento di emergenza ma, per il modo in cui è congegnato, rischia di essere inefficace se viene invocato proprio quando ve n'è bisogno. Infatti, per avere il "via libera" occorre l'approvazione di tutti i governi degli Stati membri dell'Ue, che in alcuni casi (per esempio in Germania) a sua volta presuppone un voto del Parlamento. Un processo, cioè, dai tempi relativamente dilatati. Come ha scritto Luigi Zingales, «in una situazione di emergenza, è difficile immaginare che la Germania non preferirà dare la propria approvazione al fallimento italiano o spagnolo. Eppure, ogni

ritardo potrebbe essere sufficiente a scatenare una corsa agli sportelli in ciascun paese. Prima che il Bundestag tedesco abbia deciso, potrebbe essere troppo tardi. Per eliminare questa incertezza, l'Italia e la Spagna dovrebbero chiedere l'intervento Omt prima che sia disperatamente necessario – una richiesta che il Bundestag molto probabilmente approverebbe, vedendola come uno schema assicurativo piuttosto che un puro trasferimento. Comportarsi così eliminerebbe pure l'incertezza attorno al programma stesso e ai suoi meccanismi di implementazione. Identificare i problemi e darvi una risposta quando l'intervento non è urgente è molto più facile che affacciarsi sotto la spada di Damocle di un *default* sovrano». ⁶

Forse lo stesso premier italiano, Mario Monti, aveva in mente questa strategia quando ha negoziato condizioni ragionevoli per l'attivazione dello scudo. Ma, per varie ragioni, non ha poi fatto formale richiesta di accedere all'Omt prima della fine della legislatura. Ciò lo rende particolarmente importante, sia come segno di attenzione ai mercati sia come "vincolo esterno" utile a rintuzzare le offensive parlamentari che, nel passato, hanno frenato tante volte iniziative di contenimento della spesa.

Attivare lo scudo anti-*spread* avrebbe tre conseguenze fondamentali. Primo: garantirebbe di tenere sotto controllo i tassi di interesse sul debito pubblico e, dunque, isolerebbe il paese dalle ondate speculative. Di per sé questo non è necessariamente un bene, ma può esserlo se ha l'obiettivo dichiarato di "comprare tempo". Il che porta al secondo punto: questo tempo aggiuntivo servirebbe a mettere in moto delle riforme che non possono essere né concepite, né attuate dall'oggi al domani, ma devono articolarsi attraverso percorsi di medio periodo. Per fare un solo esempio, la decisione di avviare un serio processo di privatizzazione (soprattutto di immobili) può declinarsi lungo un orizzonte pluriennale. Terzo:

6. Luigi Zingales, "Pulling the Omt Trigger", *Project Syndicate*, 30 novembre 2012, <http://bit.ly/TiwwV9w>.

la natura degli impegni presi in sede internazionale fornirebbe al governo un'arma formidabile sia nella dialettica parlamentare, sia nel confronto con le parti sociali.

In altre parole, il ricorso a un simile strumento straordinario avrebbe una funzione interna e una esterna. La funzione interna sarebbe quella di dare natura cogente all'impegno di mettere sotto controllo, finalmente e per davvero, le finanze pubbliche italiane, rendendo così inevitabile accompagnare una manovra di aggiustamento dal lato della spesa con riforme sia del funzionamento della PA, sia di liberalizzazione dei mercati, in assenza delle quali il mero taglio delle spese rischierebbe di avere effetti recessivi di breve termine. La funzione esterna sarebbe quella di trasmettere ai mercati e ai partner europei una forte rassicurazione sulla serietà dell'impegno, guadagnando quella credibilità che oggi manca, se non alle persone, al paese.

Tutto ciò va peraltro inteso come condizione indispensabile a mettere in atto le riforme illustrate in questo *Manuale*. Perché è nostra ferma convinzione che sia largamente vero oggi quello che era ovvio già cinque anni fa: ossia che, data la situazione attuale, l'unico modo che il nostro paese ha per tornare a crescere sia quello di ridurre il perimetro dello Stato, fluidificare i processi amministrativi, alleggerire il peso del fisco e rilassare i vincoli all'iniziativa privata. Nel 2008, ci pareva che "liberare l'Italia" fosse un obiettivo di per sé desiderabile. Oggi, "liberare l'Italia" è anche l'unico modo di "salvare l'Italia".