

## CAPITOLO 1

# LA CRESCITA COME OBIETTIVO DI POLITICA ECONOMICA

### 1.1 IL PIL

La politica economica studia l'insieme degli interventi del governo, ed in particolare del Ministero dell'Economia, finalizzati a raggiungere obiettivi di tipo economico<sup>1</sup>.

Questo libro inizia dalla definizione del PIL perché un incremento di questa variabile macroeconomica corrisponde alla crescita di un paese e ciò costituisce il principale obiettivo della politica economica.

Il termine PIL è l'acronimo di Prodotto Interno Lordo (corrispondente a GDP – Gross Domestic Product). P sta per Prodotto e si riferisce al fatto che il PIL è un indicatore di tutto ciò che viene prodotto nel sistema economico, sia in termini di beni materiali che di servizi, sia dal settore pubblico che dal settore privato.

La lettera I sta per Interno e indica che la misurazione riguarda il territorio compreso nei confini nazionali (diverso dal calcolo che riguarda i fattori italiani anche ubicati all'estero, che viene indicato dal PNL, Prodotto Nazionale Lordo).

La lettera L sta per Lordo e indica che si tratta di una misura al lordo degli ammortamenti, secondo una definizione di tipo contabile per la quale con ammortamenti si intendono i procedimenti mediante i quali si distribuiscono su più esercizi i costi di beni a utilità pluriennale.

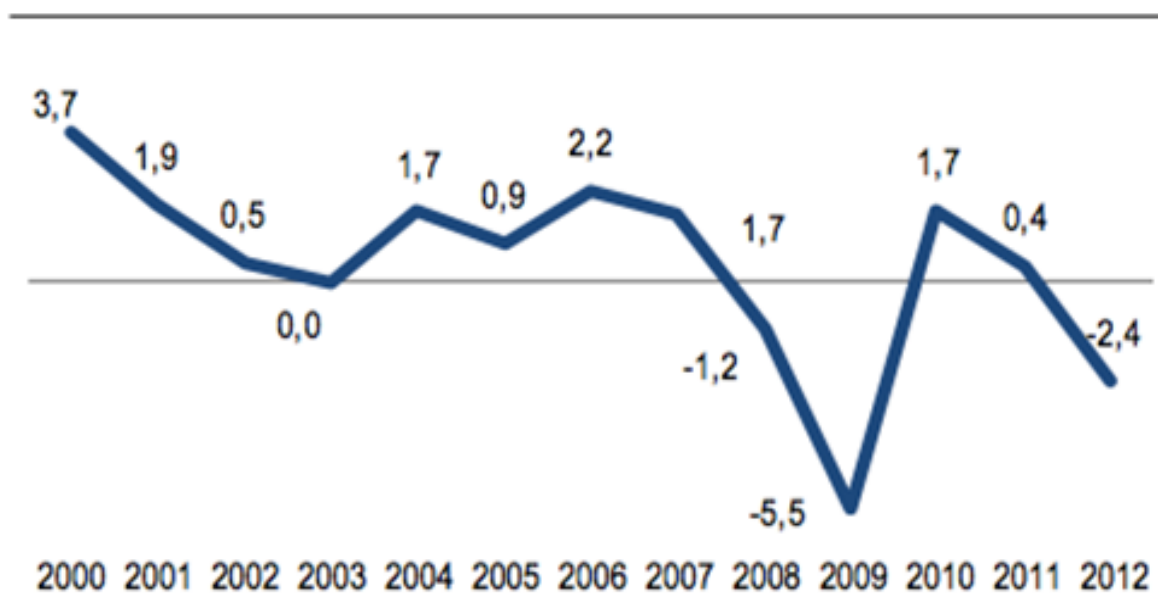
Il PIL italiano del 2012 è stato pari a 1.565.916 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'andamento del PIL nel tempo, dopo il miracolo dei primi anni Sessanta il quadro dell'economia italiana è stato espansivo fra il 1970 e il 1979 ed il PIL è cresciuto intorno al 40%. Nel decennio successivo la crescita ha rallentato, sfiorando comunque il 25%. La frenata è stata più decisa negli anni Novanta quando l'aumento del PIL non è andato oltre il 13%.

Guardando agli anni Duemila, il PIL subisce una seria battuta d'arresto e fra il 2000 e il 2009 è stato dieci volte più basso rispetto al decennio precedente, appena l'1,2%. Nel 2010 è tornato a crescere (+1,7%) dopo due anni di variazioni negative. E' stato leggermente positivo nel 2011 per poi crollare del 2,4% nel 2012.

---

**ANDAMENTO DEL PIL**  
**Variazioni percentuali - Anni 2000-2012 - Fonte: ISTAT**



In Italia il PIL viene stimato dall'Istat che, attraverso indagini statistiche, raccoglie tutti i dati relativi alla produzione nazionale per l'elaborazione degli aggregati che costituiscono le voci del bilancio economico nazionale. La suddetta elaborazione deve essere effettuata con criteri standardizzati al fine di rendere il sistema dei conti interno comparabile a livello internazionale.

Il PIL viene calcolato secondo i seguenti tre metodi.

1. Metodo della distribuzione del reddito: si somma tutto ciò che viene distribuito sotto forma di retribuzioni ai fattori della produzione, lavoro (salari) e capitale (profitti) in modo da evidenziare come vengono distribuiti i redditi all'interno del paese.

2. Metodo del valore aggiunto: si somma tutto ciò che viene prodotto dai singoli settori (agricoltura, industria e servizi) in modo da rappresentare le caratteristiche produttive di un paese.

3. Metodo della domanda aggregata: si sommano i consumi, gli investimenti, la spesa pubblica e la differenza tra importazioni ed esportazioni in modo da avere una prospettiva dal lato della domanda.

Per quanto riguarda il primo metodo, prodotto e reddito possono essere considerati sinonimi per il principio di identità della contabilità nazionale. Quindi in simboli nel corso della trattazione di questo libro verrà utilizzata la seguente equivalenza:  $PIL = Y$ . Ciò significa che contabilmente viene calcolato quanto prodotto dal

sistema economico, in termini di offerta di prodotti e servizi, che è equivalente alla somma di tutti i redditi che vengono distribuiti.

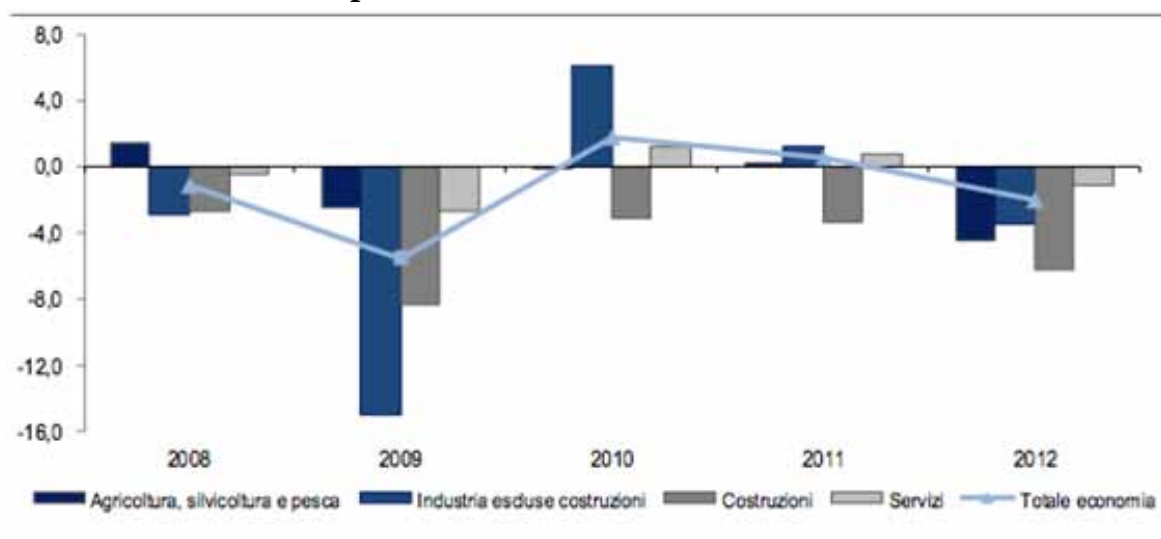
Invece, il metodo del valore aggiunto si basa sul calcolo del contributo di ciascun settore (agricolo, industriale e dei servizi) al prodotto finale.

Per chiarire il concetto di valore aggiunto può essere utile l'esempio di un sistema economico molto semplice, come un piccolissimo stato che produca solo olive in salamoia.

Il PIL di questo stato sarà la quantità di olive in salamoia prodotta per il prezzo di mercato espresso in unità monetarie a cui vengono vendute. Per sapere però quali sono i settori che contribuiscono alla produzione, occorre guardare al valore aggiunto, per il quale si distingue tra un'industria agricola, che produce le olive; un'industria che produce i vasi di vetro (oppure vengono importati da un altro paese); e un'industria conserviera. Queste fasi produttive corrispondono a tre diversi settori produttivi che caratterizzano questo sistema economico semplificato.

### VALORE AGGIUNTO AI PREZZI BASE

Variazioni percentuali - Anni 2008-2012 - Fonte: ISTAT



Con il terzo metodo di calcolo del PIL, quello della domanda aggregata, viene messo in evidenza non solo a quanto ammonta la produzione, ma anche da chi ed in che modo viene impiegata; a tal proposito si ha una suddivisione in quattro categorie a seconda degli utenti dei beni e servizi finali: i consumi, che indicano l'insieme delle spese da parte delle famiglie per l'acquisto di beni e servizi; gli investimenti, che rappresentano le spese che le imprese destinano all'acquisto di beni capitali e immobili, gli acquisti pubblici, che rappresentano le spese sostenute dallo Stato e dalle Amministrazioni locali; le esportazioni nette, costituite dalla differenza tra esportazioni (beni e servizi finali di produzione nazionale che vengono venduti

all'estero) e importazioni (beni e servizi finali prodotti all'estero ed acquistati dai consumatori nazionali).

Dal punto di vista delle politiche economiche è rilevante la prospettiva con cui si considera il PIL. Per esempio, per vedere l'applicazione di politiche economiche che riguardino determinati settori produttivi, un valore importante è quello del PIL secondo il metodo del valore aggiunto che mostra se la specializzazione del paese è nel settore terziario, commerciale o industriale; per vedere l'applicazione di politiche economiche in termini di distribuzione del reddito è rilevante il PIL calcolato in modo da evidenziare la retribuzione dei diversi fattori produttivi; infine, per vedere l'applicazione di politiche economiche che riguardino la domanda, è importante il PIL suddiviso tra consumi, investimenti e spesa pubblica.

Per quanto riguarda la rilevazione temporale, il PIL viene misurato annualmente e viene calcolato anche il valore trimestrale come indicatore di performance che mette in evidenza come sta andando il sistema economico nel breve termine.

Importante per i confronti internazionali e temporali è anche la distinzione tra il PIL reale e il PIL nominale. Il PIL reale corrisponde al valore del PIL senza l'effetto dell'inflazione, (tema che verrà affrontato nel prossimo capitolo).

Il PIL che viene calcolato dall'Istat è misurato ai prezzi di mercato, cioè secondo il valore al quale i beni sono scambiati ed è valutato in termini reali per depurare la variazione dei volumi dalla variazione dei prezzi e, quindi, misurare la crescita economica indipendentemente dall'influenza monetaria; nello specifico, la tecnica tramite la quale sono calcolati i valori in termini reali dall'Istat è il concatenamento attraverso gli indici di tipo Laspeyres<sup>2</sup>.

Per le politiche economiche occorre ragionare in termini reali poichè se ci si sofferma su di una cifra che incorpora l'effetto dell'aumento dei prezzi non si può vedere cosa produce realmente lo Stato e quale è stata la sua crescita.

Un'altra importante definizione è quella di PIL pro capite.

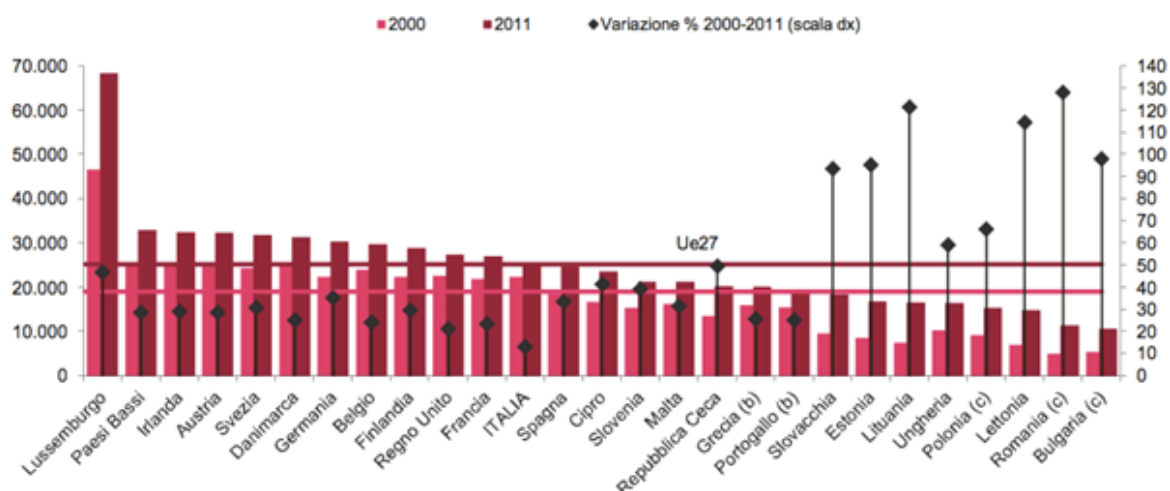
$$\text{PIL pro capite} = \text{PIL} / \text{numero abitanti del paese}$$

Il PIL viene rapportato alla popolazione media residente nell'anno e fornisce un dato relativo alla suddivisione in media del PIL tra gli abitanti di un paese che costituisce una misura facilmente confrontabile.

Infatti, nei confronti internazionali viene utilizzato il PIL pro capite misurato in parità di potere d'acquisto (Ppa), che consente una migliore comparabilità internazionale in quanto viene depurata l'influenza dei differenti livelli dei prezzi nei vari paesi.

## PIL PRO CAPITE NEI PAESI UE

### In parità di potere d'acquisto e variazioni percentuali - Anno 2000 e 2011 - Fonte: ISTAT



In parità di potere d'acquisto e variazioni percentuali - Anno 2000 e 2011 - Fonte: ISTAT

Il livello del PIL pro capite è molto variabile tra i paesi dell'Unione europea. Nel 2011, si va dai 14.800 euro della Lettonia ai 68.400 del Lussemburgo. Tuttavia, in questo decennio si manifesta una tendenza alla convergenza del PIL pro capite: in linea di massima, i paesi che nel 2000 presentavano i livelli più bassi sono quelli in cui il PIL pro capite è cresciuto di più e viceversa. Nel 2000 il PIL pro capite in Ppa dell'Italia era il 18 per cento più alto di quello della media dei paesi UE27. La crescita economica sperimentata dal nostro Paese, la più bassa dell'Unione, ha comportato che nel 2011 l'Italia si trovi al di sopra della media dei paesi UE27 di appena lo 0,4 per cento. Nell'intervallo considerato, oltre alla crescita consistente che caratterizza la generalità dei paesi di nuovo ingresso, si distingue la rilevante performance di Lussemburgo (+46,8 per cento), Germania (+35,3) e Spagna (+33,5).



[Home](#) > [Argomenti](#) > [Conti Pubblici](#) > In Italia una lunga e lenta ripresa che non basta

## In Italia una lunga e lenta ripresa che non basta

23.08.17

Francesco Daveri

*Nel secondo trimestre 2017 accelera la crescita in Italia e in Europa. In corso da dieci trimestri, quella del nostro paese è la più lunga ripresa degli ultimi 25 anni. Ma è una ripresa lenta che lascia l'economia italiana ancora lontana dai livelli pre-crisi.*

### Una ripresa lunga ma lenta

Con la crescita dello 0,4 per cento rispetto al suo livello del primo trimestre 2017 (+1,5 per cento rispetto a dodici mesi fa) prosegue la ripresa dell'economia italiana in un quadro di più rapida crescita europea. È il decimo trimestre consecutivo in cui il Pil dell'Italia mostra il segno più. Dieci trimestri positivi rappresentano la più lunga ripresa registrata nella serie dei dati trimestrali dell'Istat (che cominciano dal primo trimestre del 1995). Le riprese del 1999-2001 e del 2005-07 durarono solo nove trimestri. Quella compresa tra il secondo semestre 2009 e il primo semestre 2011 si fermò dopo otto trimestri.

Rispetto alle riprese del passato è però una ripresa lenta. In dieci trimestri il Pil è cresciuto di 2,9 punti percentuali, poco meno dello 0,3 per cento per trimestre (vedi tabella). Un po' meno del +0,4 di crescita media della ripresa 2009-11, metà del passo della ripresa 2005-07 e poco più di un terzo rispetto alla ripresa 1999-2001. La differenza in positivo è che le riprese del passato si sono concluse prima del decimo trimestre mentre la ripresa di oggi è ancora in corso. Altri due trimestri di crescita allo 0,3 consentirebbero di replicare il risultato complessivo (l'ampiezza) della ripresa 2009-11. Ci vorrebbe tutto un 2018 allo stesso passo per replicare quella del 2005-07. E per bissare il +7,9 complessivo di guadagno di Pil del 1999-2001, i +0,3 trimestrali dovrebbero estendersi fino alla metà del 2021.

**Tabella 1** - La ripresa di oggi e quelle di ieri

	Ripresa 2015-2017	Ripresa 2009-2011	Ripresa 2005-2007	Ripresa 1999-2001
Durata (in trimestri)	10 (per ora)	8	9	9
Intensità (crescita media Pil trimestrale)	+0,3	+0,4	+0,6	+0,8
Ampiezza (crescita totale Pil durante la ripresa)	+2,8	+3,4	+4,6	+7,9

### La ripresa degli altri paesi nell'eurozona è stata più duratura e meno lenta

Forse l'andamento lento della ripresa italiana è semplicemente il riflesso del mutato contesto internazionale ed europeo, meno favorevole alla crescita economica che nel passato. Chi teme il rischio di stagnazione secolare ritiene infatti che il mondo dopo il fallimento di Lehman Brothers sia destinato a crescere sempre meno rapidamente che nei decenni precedenti. E non c'è dubbio che l'Europa della crisi ha avuto suoi problemi specifici che ne rallentano la crescita potenziale. Con questi chiari di luna, è inevitabile che anche la crescita italiana sia più modesta.

Uno sguardo ai dati dell'Eurozona nel suo complesso e dei suoi singoli paesi esclude questa possibilità. I dati Eurostat indicano che mentre il Pil dell'Italia - dopo due anni e mezzo di ripresa - è ancora di 6 punti circa al di sotto dei livelli del 2008, il Pil dell'Eurozona è invece ritornato nel secondo trimestre 2015 ai livelli pre-crisi. Nell'area euro ci sono voluti sette anni (un'enormità di tempo) ma il recupero, almeno del prodotto interno lordo, è avvenuto già da due anni. E il recupero non è solo il risultato positivo di un sottoinsieme di paesi fortunati. È vero: la Germania, il cui Pil è sceso quanto quello dell'Italia nel 2008-09, è ritornata in fretta ai livelli precedenti già nel primo trimestre 2010. Un anno prima di quanto sia avvenuto per la Francia che, avendo subito uno shock meno rilevante nel 2008-09, è comunque ritornata ai livelli pre-crisi dopo circa tre anni. E quella tedesca e francese sono però economie stabili e forti. Non è quindi troppo sorprendente che abbiano recuperato più rapidamente rispetto all'economia italiana. Ma Germania e Francia non sono casi isolati. Sono infatti quindici i paesi dell'eurozona che hanno recuperato interamente il divario rispetto ai dati del 2008: tutti tranne Grecia, Italia,

Portogallo, Cipro e Finlandia. Fatto 100 il Pil del secondo trimestre 2008, nel secondo trimestre 2017 la Grecia è ferma a 75, l'Italia a 94,3, Cipro a 96, il Portogallo e la Finlandia a 98. Proprio nel secondo trimestre 2017, il Pil della Spagna è ritornato appena sopra ai suoi livelli di nove anni prima.

Nell'insieme i dati indicano che molti paesi dell'eurozona – che dunque condividono la stessa valuta e le stesse difficoltà istituzionali di un'unione ancora molto imperfetta – sono comunque riusciti a chiudere una brutta parentesi. Non c'è ragione che vieti all'Italia di raggiungere lo stesso obiettivo.

[◀ 163](#)[◀ 73](#)[8 Commenti](#)[Stampa](#)

In questo articolo si parla di: [francesco daveri](#), [Pil](#), [pil secondo trimestre 2017](#), [ripresa economica](#), [stime Pil](#)

## BIO DELL'AUTORE

FRANCESCO DAVERI



Francesco Daveri è SDA Professor of Practice. Insegna Macroeconomics ed è direttore del Full-Time MBA, Class of 2018. Ha insegnato in varie università come l'Università Cattolica (sede di Piacenza), Parma, Brescia, Monaco e Lugano. Ha svolto attività di consulenza presso il Ministero dell'Economia, la World Bank, la Commissione Europea e il Parlamento Europeo. Le sue ricerche si concentrano sulla relazione tra le riforme economiche, l'adozione delle nuove tecnologie e l'andamento della produttività aziendale e settoriale in Italia, Europa e Stati Uniti. Fa parte del Comitato di Sostenibilità di Eurizon Capital, del Consiglio di Reggenza della Banca d'Italia (sede di Bologna) e del Comitato Scientifico dell'Anie. Scrive commenti sul Corriere della Sera e fa parte del comitato di redazione de lavoce.info. Segui @fdaveri su Twitter oppure su Facebook

[Altri articoli di Francesco Daveri](#)

## 1.2 LA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO

La misura del reddito pro capite indica quanto reddito riceve in media ogni individuo della popolazione. Si tratta, dunque, di un valore medio che non dà una misura di quello che può essere il reddito individuale.

Se si avesse nella realtà una distribuzione individuale pari al reddito pro capite, il PIL risulterebbe distribuito esattamente in modo uguale a ciascun cittadino, si avrebbe cioè un'equa distribuzione in senso assoluto.

A questo proposito il teorema di Atkinson<sup>3</sup> afferma che tanto più una distribuzione è equa tanto più elevato è il benessere sociale. In pratica, a parità di aumento del PIL, le persone stanno meglio se il reddito è distribuito più equamente.

Per esempio, in quei paesi dove ci sono pochi ricchi il fatto che aumenti il PIL e aumenti il reddito di queste poche persone ha come conseguenza che non aumenterà il benessere generale, ma solo quello di coloro i quali godono già di un livello alto di reddito. Invece, aumenta il benessere generale di un paese quando l'aumento del PIL si distribuisce tra individui "poveri" della popolazione.

Si può guardare alla distribuzione del reddito e analizzare quanto la reale distribuzione si discosti da quella equa. Attraverso il calcolo della dispersione rispetto alla media, si può avere un'idea di quelle che sono le caratteristiche dei paesi a seconda che abbiano una dispersione alta, oppure una dispersione bassa. Nel primo caso la media è data da individui molto ricchi e molto poveri; nel secondo caso tanti individui sono vicini alla media e la distribuzione è più equa.

Dal punto di vista della distribuzione, la situazione preoccupante è, ovviamente, quella di coloro i quali stanno peggio e quindi l'interesse è di considerare se in un paese esistano tanti poveri e persone cosiddette indigenti.

Esistono diversi modi per misurare il livello di povertà. Vengono qui analizzate due tipologie di indici di povertà, quello assoluto e quello relativo.

A livello internazionale, l'indice di povertà assoluto è dato dalla percentuale di popolazione che non gode neanche di un dollaro di reddito al giorno e questa costituisce una misura minima di povertà. L'indice di povertà assoluto è utilizzato soprattutto dalle istituzioni internazionali, come la Banca Mondiale, che si occupano della situazione dei paesi in via di sviluppo.

A livello nazionale, l'Istat definisce la soglia di povertà assoluta come la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta, che rappresenta l'insieme dei beni e servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

Nel 2011, per una famiglia di due componenti adulti (18-59 anni) di un piccolo comune la soglia di povertà assoluta è pari a 984,73 euro, se residente nel Nord, e a 761,38 euro, se nel Mezzogiorno; scende a 918,93 euro e 704,69 euro rispettivamente

---

3. Anthony Barnes ATKINSON è un economista inglese; professore di economia politica alla Cambridge University; presidente del Nuffield College di Oxford dal 1994 al 2005; la sua ricerca si basa prevalentemente sulla distribuzione del reddito e sulla povertà.



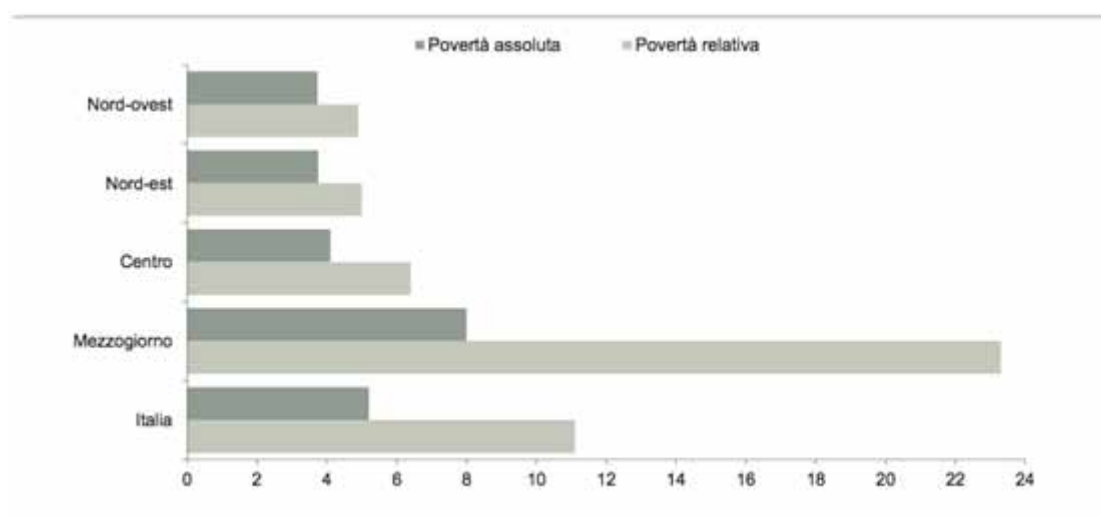
qualora uno dei due componenti abbia più di 74 anni. L'intensità della povertà indica, in termini percentuali, quanto la spesa media mensile delle famiglie classificate come povere sia al di sotto della linea di povertà.

Accanto a questo c'è un altro indice molto importante che è il cosiddetto indice di povertà relativo, che risponde alla necessità di definire la povertà come commisurata all'ambiente, cioè al luogo e alla situazione in cui si vive.

A livello internazionale, si utilizza una sorta di indice di povertà soppesato con quello che è il tenore di vita di un paese guardando alla percentuale di individui con un reddito inferiore al 50% del reddito medio della popolazione considerata. Se, per esempio, in un paese il reddito medio è di 15.000 € l'anno, si calcola la percentuale di persone che non hanno un reddito superiore a 7.500 € l'anno e così si ha un'indicazione di quella parte di popolazione che è in una situazione di povertà in relazione al reddito medio di tutto il paese.

A livello nazionale, l'Istat definisce, la soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti come pari alla spesa media pro capite nel paese che si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti. Per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona e, nel 2011, è risultata di 1.011,03 euro mensili.

### FAMIGLIE IN POVERTA' RELATIVA E ASSOLUTA Dati percentuali per ripartizione geografica - Anno 2011 - Fonte: ISTAT



Si pu  osservare nei paesi industrializzati che con il passare degli anni l'indice assoluto di povert  migliora, quindi si hanno sempre meno persone che sono povere in senso assoluto, ma si hanno sempre pi  persone che sono povere in senso relativo.

In pratica, a livello internazionale, in molti paesi sono di pi  gli individui che hanno la possibilit  di avere pi  di un dollaro al giorno ma in compenso nei paesi con un certo livello di benessere ci sono sempre pi  poveri.

Quindi, oltre al dato relativo al PIL e alla dispersione rispetto alla media, occorre anche vedere quante persone sono in uno stato grave dal punto di vista economico perché hanno un reddito molto basso e quindi sono soggette ad una serie di problemi di carattere non solo economico, ma anche sociale.

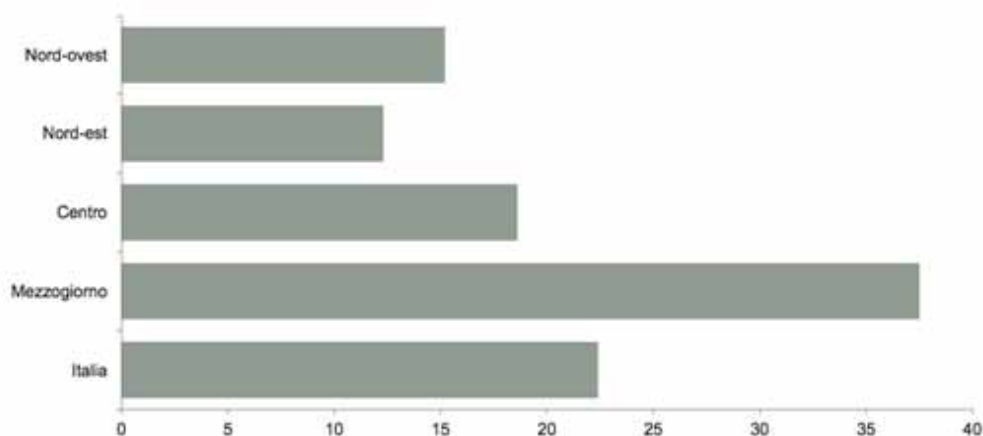
Per questo l'Istat calcola anche il cosiddetto "indicatore sintetico di deprivazione" che rappresenta una misura importante nell'ambito dell'analisi dell'esclusione sociale.

L'indicatore sintetico di deprivazione rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno tre delle nove deprivazioni riportate di seguito: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell'abitazione, l'acquisto di una lavatrice, o di un televisore a colori, o di un telefono, o di un'automobile.

A partire da una pluralità di indicatori semplici, riferiti a diverse dimensioni del disagio economico, l'indicatore sintetico fornisce un'utile indicazione sulla diffusione di alcune difficoltà del vivere quotidiano e rappresenta un complemento all'analisi condotta in termini di povertà monetaria.

Come altre dimensioni del disagio, anche la deprivazione mostra una forte associazione con il territorio, la struttura familiare, il livello di istruzione e la partecipazione al mercato del lavoro. Il valore dell'indicatore nel 2011 è marcatamente più elevato tra le famiglie con cinque componenti o più (31,3 per cento), residenti nel Mezzogiorno (37,5 per cento), con tre o più minori (33,3 per cento), tra le famiglie che vivono in affitto (41,1 per cento).

### FAMIGLIE IN CONDIZIONE DI DEPRIVAZIONE Dati percentuali per ripartizione geografica - Anno 2011 - Fonte: ISTAT

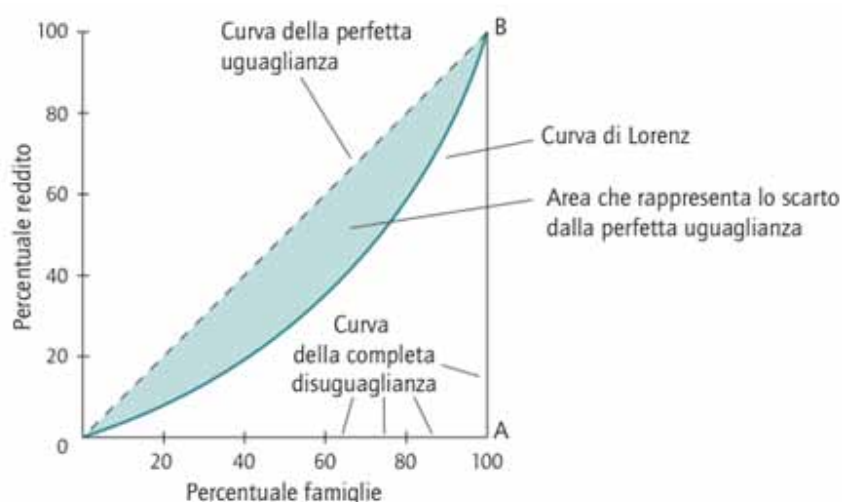


Un altro dato importante è vedere come nella realtà è distribuito il reddito, cioè come è posseduto il reddito dai vari individui.

Il più famoso indicatore di concentrazione è la curva di Lorenz che analizza quanta parte della popolazione possiede un certo reddito. Attraverso l'uso delle percentuali cumulate, si analizza man mano che si alza il reddito qual è la percentuale cumulata di persone a partire da zero fino ad un reddito massimo.

La bisettrice rappresenta l'equa distribuzione ed indica quello che, secondo Atkinson, sarebbe il massimo benessere corrispondente ad un reddito distribuito in modo equo tra la popolazione.

Utilizzando questo schema di riferimento, attraverso dati statistici si calcola di quanto un paese si discosti dall'equa distribuzione, rappresentata dalla bisettrice. Un paese, quanto più è lontano dalla curva di Lorenz, tanto più sperimenta una poco equa distribuzione. Per esempio, il 30% della popolazione dovrebbe avere il 30% di risorse per avere una distribuzione equa, invece si ha che il 30% della popolazione ha solo il 10% delle risorse, cioè ha risorse molto limitate; d'altra parte, il 90% della popolazione avrà il 60% del reddito.



La curva di Lorenz può servire per un confronto intertemporale all'interno di un paese, per vedere la distribuzione del reddito oppure per confrontare diversi paesi secondo questo punto di vista.

Infine, si ha l'indice di Gini che misura il rapporto tra l'area della curva di Lorenz e il triangolo delimitato dal 100% della popolazione e dal 100% del reddito.

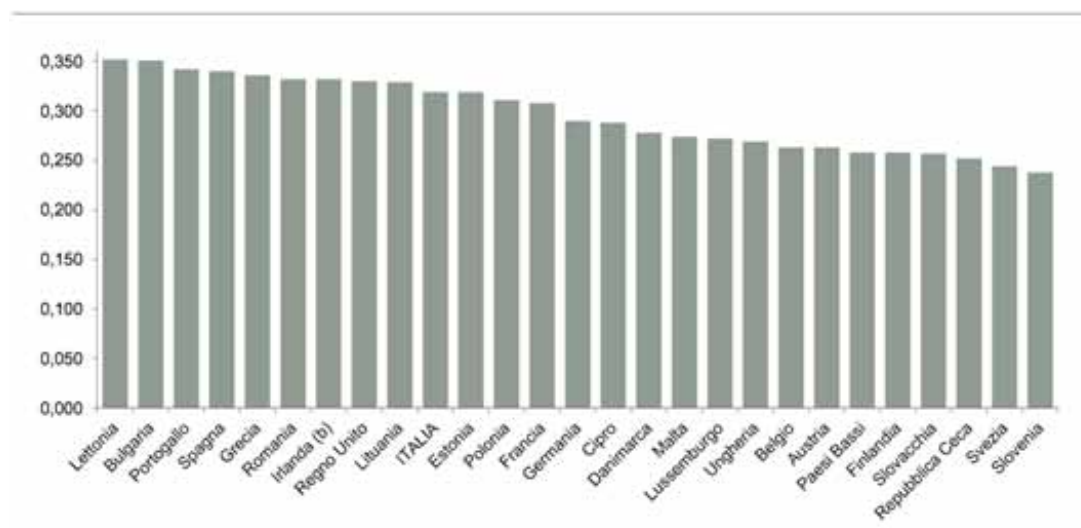
L'indice di concentrazione di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza della distribuzione del reddito e viene calcolato dall'Istat sulla base dei redditi familiari equivalenti, cioè resi comparabili mediante l'applicazione di una scala di equivalenza che tiene conto della diversa composizione delle famiglie.

Questo indice è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi, nell'ipotesi cioè che tutte le famiglie ricevano lo stesso reddito; è invece pari a uno nel caso di totale disuguaglianza, nell'ipotesi che il reddito totale sia percepito da una sola famiglia.

L'indice di concentrazione, calcolato con i dati relativi al reddito del 2011 rilevati dall'indagine sul reddito e condizioni di vita confrontabili in ambito europeo, colloca l'Italia (0,319) a un livello pari all'Estonia (0,319) e più basso rispetto a Lituania (0,329), Regno Unito (0,330) e Grecia (0,336). I paesi Ue sono, tuttavia, caratterizzati da notevoli differenze. I paesi che mostrano distribuzioni più diseguali sono la Lettonia (0,352), la Bulgaria (0,351) e il Portogallo (0,342). All'estremo opposto, in Slovenia (0,238), Svezia (0,244) e Repubblica Ceca (0,252) la disuguaglianza è sensibilmente inferiore.

### DISEGUAGLIANZA DEI REDDITI NEI PAESI UE

Indice di concentrazione di Gini sui redditi netti familiari – Anno 2011 - Fonte: ISTAT



Le misurazioni finora considerate servono a capire la distribuzione del reddito, cioè se, a parità di PIL, si abbia una diversa distribuzione del reddito; si possono avere ad esempio più poveri con una distribuzione molto disomogenea tra poveri e ricchi e una dispersione intorno a valori medi. A seconda di questi valori si delinea una situazione in relazione alla distribuzione del reddito che va affrontata con una certa tipologia di politiche economiche.

Quando si è di fronte ad una non equa distribuzione delle risorse si può decidere l'applicazione di politiche economiche di redistribuzione dei redditi.

Il primo modo di intervenire è un modo diretto, modificando direttamente i redditi delle persone per esempio attraverso vincoli posti al mercato, sui prezzi e sui salari.

Alzare i salari minimi è un modo diretto per alzare il reddito e se questo si fa per molte categorie di lavoratori si ha un effetto redistributivo, perché si distribuisce il reddito da lavoro in modo da pagare di più le persone che percepiscono i salari più bassi, che cioè si pongono nella parte più bassa della curva di Lorenz.

Un altro intervento diretto potrebbe essere l'introduzione di un sussidio alla disoccupazione; anche questo è un modo di redistribuire i redditi: le persone più povere sono quelle che non hanno lavoro e quindi, se lo Stato decide di dare un sussidio di disoccupazione, immediatamente c'è un trasferimento di risorse alle persone più povere e si ha un miglioramento di questi indici.

Generalmente è più diffusa la seconda tipologia di interventi di politica economica, cosiddetti indiretti, che riguardano soprattutto le politiche fiscali, di cui si tratterà nel capitolo 4. La redistribuzione dei redditi, non avviene direttamente sui soggetti, ma attraverso movimenti finanziari che passano attraverso il bilancio dello Stato e che consistono in prelievi più gravosi sulle categorie che si intende colpire, oppure in sussidi alle classi meno abbienti.

Un modo attraverso cui lo stato cerca di ridistribuire il reddito è un sistema dei ticket sanitari, attraverso il quale si fanno pagare di più le prestazioni sanitarie ai soggetti che hanno un reddito elevato e vengono invece garantite alle persone a più basso reddito delle esenzioni che permettono di risparmiare parte del loro reddito.

Si può dunque dire che le politiche economiche si pongono l'obiettivo di modificare in qualche modo la ripartizione del reddito nazionale per migliorare il grado di equità del sistema economico. La redistribuzione può operare in diverse direzioni: può agire sulla ripartizione personale del reddito al fine di ridurre la sperequazione tra redditi più alti e più bassi; può operare sulla ripartizione funzionale del reddito nazionale, modificando la concentrazione di redditi da un fattore ad un altro della produzione, per esempio dai redditi da capitale a quelli da lavoro; può agire sulla ripartizione settoriale o territoriale del reddito nazionale, per esempio dirottando parte del reddito dall'industria all'agricoltura oppure dal Nord al Sud.

Recentemente si è parlato di altre tipologie di interventi di contrasto della povertà che sono il reddito di cittadinanza e il reddito minimo garantito.

Il reddito di cittadinanza è un programma di contrasto alla povertà di tipo uni-

*Donatella Porrini*

versalistico in cui la concessione del sussidio non è subordinata a un accertamento delle condizioni economiche e patrimoniali dell'individuo. Il suo punto di forza è che non ha effetti distorsivi sulla decisione di lavorare perchè viene assicurato a tutti indipendentemente dalla condizione lavorativa e dal reddito.

Il reddito minimo garantito è un programma universale e selettivo al tempo stesso, nel senso che è basato su regole uguali per tutti, che subordinano la concessione del sussidio ad accertamenti su reddito e patrimonio di chi lo domanda. Questo è uno schema oggi esistente, pur in forme molto diverse, in tutti i paesi dell'Unione Europea.

Nel caso di un'introduzione anche in Italia, il reddito minimo garantito dovrebbe sostituire tanti strumenti presenti: le pensioni sociali e le integrazioni al minimo nonché tutte le prestazioni di indennità civile (assegno di assistenza, indennità di frequenza minori, pensioni di inabilità, e indennità di accompagnamento).

Nell'articolo seguente de LaVoce viene presentato un approfondimento sulle conseguenze e sui costi dell'introduzione in Italia del reddito minimo.



Home > Argomenti > Povertà > Reddito di inclusione, primo passo contro la povertà

POVERTÀ

## Reddito di inclusione, primo passo contro la povertà

22.07.16

Tortuga

◀ 137

◀ 18

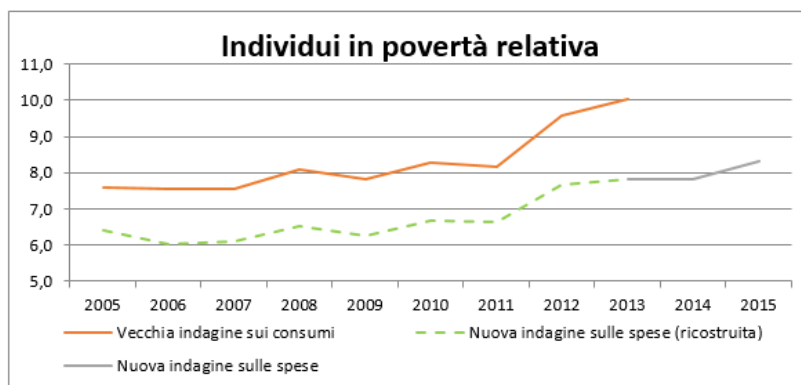
Un Commento

*Gli ultimi dati Istat sono un nuovo monito sulla crescita della povertà in Italia. Nello stesso giorno della loro pubblicazione, la Camera ha approvato il disegno di legge delega che prevede l'istituzione del reddito di inclusione. I passi avanti e quello che manca per fronteggiare l'emergenza.*

### La povertà nei dati Istat

Recentemente l'Istat ha comunicato che nel nostro paese sono oltre 8,3 milioni le persone in condizioni di povertà relativa (ossia quando una famiglia di due componenti spende meno della singola persona media), mentre sono 4,5 milioni quelle in povertà assoluta (vale a dire al di sotto di una soglia che varia tra 400 e 1900 euro a seconda della composizione familiare e del luogo di residenza). Un fenomeno, quest'ultimo, che **colpisce particolarmente le fasce più giovani**.

Figura 1



Fino al 2013 si parlava di **numeri ben più alti**, addirittura fino a **10 milioni di poveri**. Ma la differenza è semplicemente dovuta a una modifica della modalità di rilevazione da parte dell'Istat nel 2014. I nuovi dati sono statisticamente più accurati: includono per esempio più interviste, più tipologie di beni, un campione rappresentativo di cittadini selezionato considerando se risiedono in aree metropolitane, periferie o piccoli comuni (la cosiddetta stratificazione), valutando inoltre l'autoconsumo a prezzi di mercato. Ciò aiuta a ricordare quanto le statistiche economiche vadano maneggiate con cura, ma non cambia di una virgola il messaggio. Quel che conta è che il trend della povertà relativa e assoluta in Italia è in netta crescita. Un problema sociale importante, che tuttavia fatica a guadagnare una dovuta attenzione nel dibattito politico. **Nei mesi scorsi** il governo sembrava avere avviato la prima misura strutturale di lotta alla povertà, il disegno di legge delega, che dopo varie modifiche è stato approvato proprio il 14 luglio dalla Camera dei deputati.

### Come dovrebbe funzionare il nuovo sistema

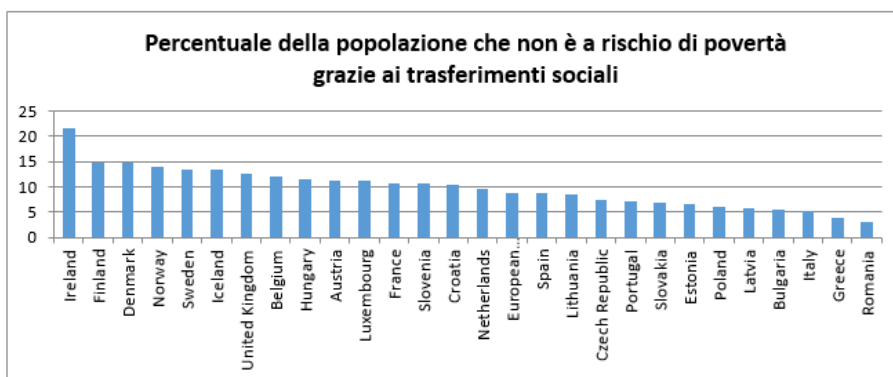
Il disegno di legge, centrato attorno al cosiddetto reddito di inclusione, è caratterizzato da tre aspetti importanti, finora trascurati nel sistema di lotta alla povertà in Italia: universalità, efficienza e complementarietà a un reinserimento nel mercato del lavoro e nel contesto sociale di appartenenza. Il reddito sarà universale rivolgendosi, uniformemente su tutto il territorio nazionale, a tutti coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà assoluta; l'assegnazione avverrà a livello di nucleo familiare e sarà basata sull'indicatore della situazione economica equivalente (Isee). In attesa dei decreti attuativi, il governo sostiene che l'ammontare elargito arriverà fino a 320 euro al mese. L'intenzione è poi quella di semplificare e uniformare tutti quegli strumenti, trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni

di natura assistenziale già presenti, eccetto le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana, quelle a sostegno della genitorialità o legate alla condizione di disabilità e invalidità. L'ultimo aspetto di rilievo è costituito dallo stretto legame fra il reddito di inclusione e il reinserimento nel mercato del lavoro. Infatti, la misura prevede che i beneficiari intraprendano percorsi personalizzati di attivazione, mirati alla ricerca di lavoro, ma anche all'integrazione nelle proprie comunità. Questi servizi saranno erogati dai comuni insieme con organizzazioni del terzo settore e coordinati dal ministero del Lavoro.

**Cosa manca**

Una delle critiche maggiori al Ddl è la limitatezza della platea a cui si rivolge. Con lo stanziamento di soli 1,6 miliardi per i primi due anni, la misura non raggiungerà tutti coloro che versano in condizioni di povertà; secondo l'Alleanza contro la povertà il provvedimento potrà raggiungere al massimo il **30 per cento degli indigenti, ovvero circa 1,3 milioni di persone**. In particolare, il reddito darà la priorità ai nuclei familiari con figli minori, con disabilità grave, con donne in stato di gravidanza accertata o con persone con più di 55 anni di età in stato di disoccupazione. Il Ddl rimane poi vago sullo stanziamento a regime, menzionando che partirà da un miliardo e verrà esteso in base alle risorse contingenti. **La proposta originale** dell'Alleanza contro la povertà, invece, prevedeva uno stanziamento graduale del reddito d'inclusione ma con un costo a regime di circa 7,1 miliardi annui. Le risorse arriveranno dal Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito con l'ultima legge di stabilità, e coperto dalla fiscalità generale, in quanto le economie derivanti dal riordino delle prestazioni di natura assistenziale, sebbene destinate al fondo, sono considerate eventuali. L'Italia si colloca agli ultimi posti in tutta l'Unione Europea per quanto riguarda l'efficacia delle misure di contrasto alla povertà. Nel 2014 i trasferimenti sociali e gli interventi di sostegno nel loro complesso hanno diminuito la percentuale di popolazione a rischio di povertà del 5,3 per cento contro la media europea dell'8,9 per cento; solo Grecia e Romania hanno fatto peggio di noi. Un intervento strutturale e organico nel contrasto alla povertà, ispirato a principi universalistici, e un riordino del sistema assistenziale, ora frammentato e inefficiente, potrebbero finalmente migliorare queste statistiche in un momento in cui la coesione sociale è sempre più a rischio.

Figura 2



◀ 137

◀ 18

[Un Commento](#)

[Stampa](#)

In questo articolo si parla di: [inclusione](#), [povertà](#), [reddito](#), [reddito di inclusione](#)

**BIO DELL'AUTORE**

**TORTUGA**

Tortuga è un gruppo di studenti di economia alla Bocconi, a LSE e UPF. Attualmente vi partecipano Andrea Cerrato, Francesco Chiocchio, Marco Felici, Francesco Filippucci, Giulia Gitti, Giuseppe Ippedico, Cecilia Mariotti, Alberto Mola, Marco Palladino, Benedetta Pavesi, Isabella Rossi, Matteo Sartori, Giulia Travaglini, Francesca Viotti, Alessandro Zhou e Alessandro Zona. Questi i link alla loro pagina facebook e al loro sito <https://www.facebook.com/tortugaecon/> ; <http://www.tortugaecon.eu/>

[Altri articoli di Tortuga](#)



### 1.3 LA CRESCITA ECONOMICA

La definizione più comune di crescita economica è quella che fa riferimento all'aumento della quantità di beni e servizi disponibili, dunque all'aumento del PIL.

Esiste una differenza fondamentale tra crescita e sviluppo. La crescita nella sua accezione economica è l'aumento di ciò che viene prodotto da un sistema economico in un dato periodo di tempo. Lo sviluppo, di cui ci si occuperà nel paragrafo 1.6, comprende anche elementi di qualità della vita, di natura sociale, culturale e politica.

La crescita economica è un concetto riferito alla capacità di un sistema economico di incrementare la disponibilità di beni e servizi in conseguenza della tendenziale crescita della popolazione e con essa della domanda di beni.

Occorre, quindi, considerare la relazione tra crescita del PIL e crescita della popolazione. La parte della produzione che di anno in anno è disponibile per ciascun membro della popolazione, il PIL pro capite, dipende dalla capacità del sistema economico di tenere il passo con l'incremento demografico e la disponibilità di beni e servizi per ciascun membro della popolazione aumenta solo se il tasso di crescita del PIL è maggiore del tasso di crescita della popolazione.

Come si è visto esistono differenze molto rilevanti tra i tassi di crescita del PIL pro capite nel mondo. Uno dei numerosi paradossi che si presentano nell'economia mondiale è che spesso i paesi con un alto tasso di crescita della popolazione presentano un basso tasso di crescita del PIL, e viceversa. Questo significa che la disponibilità di beni e servizi pro capite in un paese con un basso PIL pro capite tende a ridursi, mentre in un paese con un alto PIL pro capite tende ad aumentare.

La crescita economica dipende da numerosi fattori e da cause complesse che costituiscono una delle materie di studio fondamentali per la politica economica.

Le teorie e le politiche della crescita che oggi sono maggiormente utilizzate fanno riferimento a due principali tipi di fattori: da una parte fattori strettamente economici, dall'altra, fattori extra-economici e istituzionali.

Le teorie della crescita economica in senso stretto che sono attualmente prevalenti sono state avviate negli anni 1940-50 da autori come Roy F. Harrod<sup>6</sup> in Inghilterra e Robert M. Solow<sup>7</sup> negli Stati Uniti, sebbene abbiano le loro radici nelle analisi degli economisti classici della rivoluzione industriale, come David Ricardo<sup>8</sup>.

Il punto di vista degli economisti è che l'incremento demografico della popolazione è un dato non direttamente controllabile, e quindi il problema principale, per raggiungere un maggior PIL pro capite, è di ottenere un adeguato tasso di crescita

---

6. Sir Roy Forbes HARROD (1900–1978) è stato un economista britannico che assieme a Evsey Domar ha elaborato il modello economico post keynesiano che prevede che la crescita del reddito sia proporzionale all'investimento e quindi al risparmio.

7. Robert SOLOW è un economista statunitense, vincitore del premio Nobel per l'economia nel 1987; è conosciuto soprattutto per il modello di crescita economica che porta il suo nome, diventato poi il paradigma del modello neoclassico di crescita, detto anche modello di crescita esogena.

8. David RICARDO (1772–1823) è stato un economista britannico, considerato uno dei massimi esponenti della scuola classica. Le sue opere più importanti sono "Il Saggio sui Profitti" e "I Principi di Economia Politica".

del PIL. In prima approssimazione il tasso di crescita del PIL può essere causato da tre fattori: aumento della produttività, aumento del capitale fisico, aumento della forza lavoro.

In particolare, poiché nei paesi poveri solitamente vi è un'eccedenza di popolazione disponibile al lavoro, le politiche vengono incentrate sull'aumento della produttività, mediante interventi a favore del progresso tecnico, partendo dal presupposto che una delle cause della bassa crescita economica stia nell'arretratezza tecnica, sia nel settore industriale, sia in quello agricolo; oppure vengono incentrate sull'aumento del capitale fisico, favorendo la formazione del risparmio, secondo il presupposto che esso sia la fonte dell'investimento in capitale fisico da parte delle imprese, attraverso il mercato finanziario interno e attraverso l'apertura ai mercati finanziari internazionali.

Un effetto importante di questi interventi sarebbe la cosiddetta convergenza, vale a dire il fatto che i paesi con un PIL pro capite basso dovrebbero crescere più rapidamente dei paesi con un PIL pro capite più alto, dal momento che nei primi la convenienza a risparmiare e ad investire è maggiore che nei secondi. Purtroppo, è proprio la convergenza a non essersi realizzata in misura soddisfacente, mettendo in discussione questa visione classica della crescita.

Gli sviluppi più recenti degli studi sui fattori economici della crescita ne hanno individuati altri, più articolati e complessi, che hanno modificato le politiche per la crescita economica nell'ultimo decennio.

Un primo fattore è l'interazione tra investimento in capitale fisico e progresso tecnico ed il fatto che gli investimenti consentono un duraturo aumento del tasso di crescita, in quanto generano un aumento della produttività del sistema economico nel suo complesso. Investimenti di questo tipo sono di particolare natura, come quelli infrastrutturali (ponti, strade, porti, aeroporti, etc.) o quelli in telecomunicazioni (telefoni, informatica, satelliti, etc.). Di conseguenza, è importante non solo la quantità ma anche la qualità degli investimenti.

Altro fattore è l'interazione tra produttività e capitale umano. Come insegna l'esperienza fallimentare di molti paesi arretrati, dove si è tentato di trapiantare tecnologie avanzate, i frutti della maggiore produttività di questi investimenti possono essere colti solo se nel sistema economico nel suo complesso esiste ed è diffuso un adeguato livello di conoscenze e competenze tecniche, come sostenuto da Albert O. Hirschman<sup>9</sup>.

E' stato posto in luce, in particolare da Robert E. Lucas<sup>10</sup>, un altro tipo di investimenti strategici per la crescita, i cosiddetti investimenti in capitale umano; si tratta di tutte le risorse impiegate per accrescere la cultura, le conoscenze e le competen-

---

9. Otto Albert HIRSHMAN, economista tedesco ha incentrato i suoi studi sullo sviluppo economico, in polemica con le teorie tradizionali, pubblicando nel 1958 *The Strategy of Economic Development*; attualmente è Professore Emerito a Princeton.

10. Robert Emerson LUCAS è un economista statunitense; è conosciuto principalmente per le sue ricerche circa le implicazioni di considerare "aspettative razionali"; famoso anche per la cosiddetta "critica di Lucas" sulla politica economica.

ze tecniche della popolazione su vasta scala.

La comprensione del ruolo dei fattori immateriali nei processi di crescita ha allargato la ricerca e gli interventi verso ambiti non strettamente economici, come la disponibilità e le caratteristiche del capitale umano; l'organizzazione del sistema economico e i fattori sociali e politici che lo condizionano.

In particolare, le condizioni sopracitate possono favorire, oppure sfavorire, un sistema economico verso la crescita grazie ad un'appropriata definizione dei diritti economici e un adeguato grado di equità.

La gran parte dei paesi con PIL pro capite medio-basso che crescono troppo lentamente non sono uniformemente poveri al proprio interno, ma presentano forti disparità economiche, rigide divisioni in classi sociali, gravi fenomeni di emarginazione rispetto alle opportunità di istruzione e di lavoro. Dunque non esiste un unico modello di crescita valido per tutti i paesi, popoli e culture, né la crescita economica è frutto di soli fattori economico-quantitativi.

L'attenzione ai fattori extra-economici della crescita è stata sviluppata per molto tempo ed è stata fatta propria dalle Organizzazioni Non Governative (ONG). Negli anni '90 questa visione ha cominciato ad influire sull'impostazione anche delle politiche attuate e raccomandate da organizzazioni ufficiali, come la World Bank (Banca Mondiale) e lo UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo).

Sono stati ridimensionati o abbandonati gli interventi con massicci investimenti quantitativi nel settore industriale e trasferimenti di tecnologie avanzate, mentre sono stati raccomandati interventi più capillari, di minor scala ma a maggior diffusione sociale, attenti ai fattori qualitativi della crescita messi in evidenza sopra.

Da qualunque fattore sia determinata, la crescita non è uniforme nel tempo e il suo trend viene spiegato dalla teoria dei cicli economici.

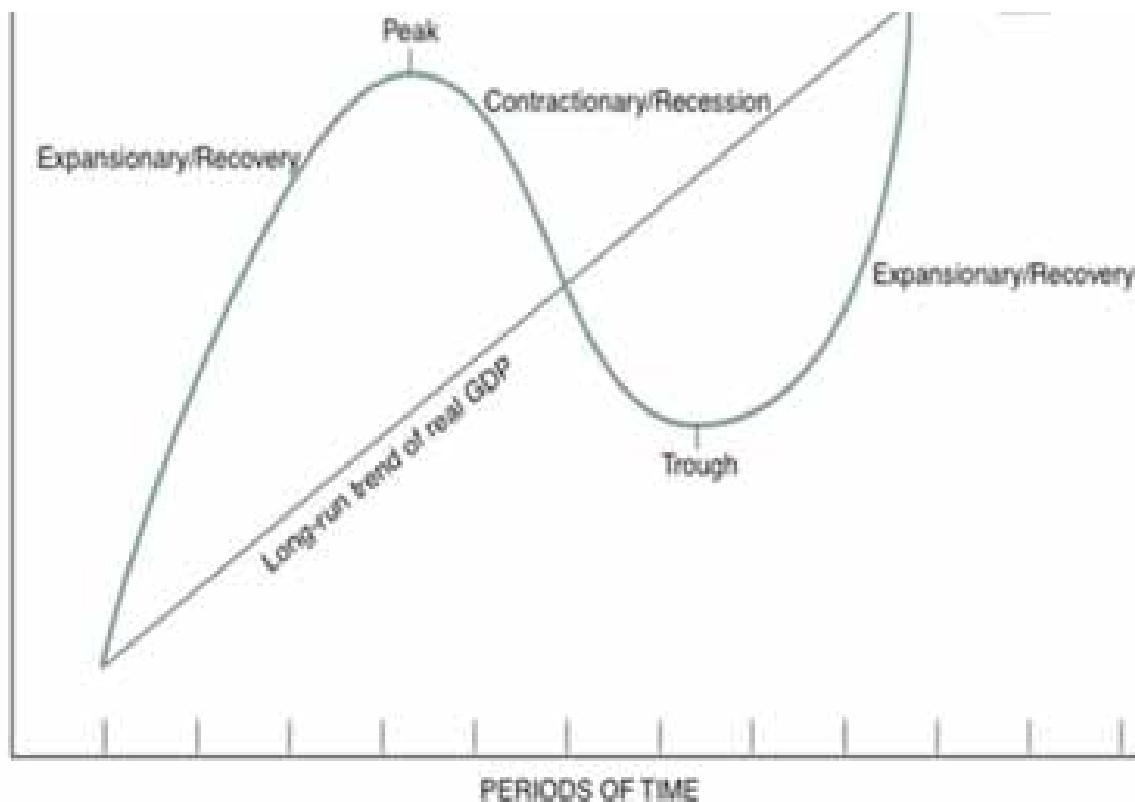
In generale, l'andamento nel tempo del PIL di un sistema economico, pur ponendosi intorno ad una linea di tendenza crescente, presenta delle oscillazioni rilevanti.

Secondo la rappresentazione successiva, il PIL è caratterizzato da una serie storica nella quale è individuabile un trend (tendenza di lungo periodo o valore centrale dell'economia) e un ciclo, definito da movimenti del PIL reale intorno a questo trend. Si possono così osservare le deviazioni del PIL dal suo livello di trend caratterizzato da diverse fasi di espansione/ripresa (expansionary/recovery) fino al picco (peak) e di contrazione/recessione (contractionary/recession) fino al pavimento (trough) e da una componente stagionale (seasonality).

La teoria economica ha individuato cicli di diversa durata: il più lungo, il "Kondratieff", avrebbe una durata di circa 54 anni (l'"onda" di Kondratieff è la rappresentazione grafica che illustra i primi circa 27 anni di crescita e poi gli altri circa 27 di recessione/depressione). Inserito in esso un ciclo "Juglar", di 11 anni, caratterizzato da fluttuazioni irregolari e che seguono un trend di crescita. Infine, cicli brevi o "Kitchin" o delle scorte, di circa 2 anni.

Una vera periodicità, però, nella realtà non esiste. I paesi sperimentano fasi diverse del ciclo nei diversi periodi di tempo. Attualmente si parla di una crisi economica che corrisponde a una fase del ciclo recessiva, ma poiché la durata dei cicli è

ignota, nella crisi attuale non può dirsi con sicurezza se si sia già toccato il cosiddetto “pavimento” o se si potrà scivolare ancora più in basso. Ma conoscere le fasi del ciclo è rilevante per la politica economica al fine di mettere in atto interventi prociclici o anti-ciclici.



Il dibattito attuale è incentrato sulla questione se si ci si trovi ancora in una fase di recessione (fase in cui la produzione ristagna e la disoccupazione si mantiene a livelli elevati) o di ripresa (fase in cui il PIL inizia nuovamente a crescere) con la conseguenza di poter avere proposte di politica economica diametralmente opposte.

Nella storia recente, gli Stati Uniti hanno sperimentato, dopo una fase di espansione molto lunga, una fase di recessione; come si è visto si tratta di qualcosa di inevitabile perché per l'andamento ciclico del PIL a periodi di espansione seguono periodi di recessione. Il problema è l'incertezza circa la lunghezza dei cicli: nel caso degli USA, dopo una così lunga fase di espansione, ci si aspettava che sarebbe arrivata la recessione, ma non c'è la possibilità di prevedere con certezza quanto durerà e se si è già entrati in una fase di ripresa.

La politica economica serve proprio per cercare di uscire dal periodo di recessione, oppure per cercare di rendere il periodo di recessione il più corto possibile e ovviamente ad allungare il più possibile il periodo di espansione.

L'interpretazione del ruolo della politica economica dipende dalle diverse teorie economiche, che verranno analizzate nel paragrafo 1.5. Ma si può già anticipare che, secondo un approccio classico, i cicli derivano da un aggiustamento verso l'equilibrio del sistema economico per cambiamenti nelle variabili macroeconomiche; invece, secondo un approccio keynesiano, i cicli deriverebbero da situazioni di disequilibrio, cioè da un imperfetto funzionamento dei mercati.



Home > Argomenti > Conti Pubblici > Alle radici della crescita che non c'è

## Alle radici della crescita che non c'è

25.07.17

Federico Seibold

*Una nuova metodologia permette di misurare quale fattore abbia inciso di più sulla lunga crisi che ha caratterizzato l'Italia degli ultimi anni. La causa principale della mancata crescita è la produttività. E il 2007 è stato un vero e proprio spartiacque.*

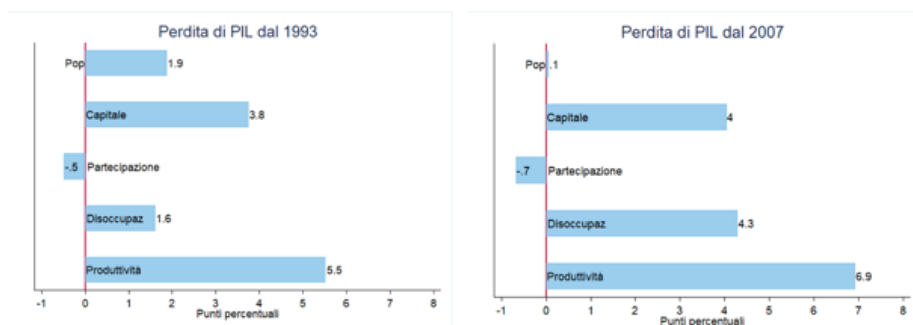
### L'economia italiana dal 1981 al 2015

La crisi che ha caratterizzato l'economia italiana dopo il 2007 ha avuto varie componenti: la perdita di Pil, il crollo degli investimenti, il raddoppio del tasso di disoccupazione e la perdita di dinamismo della produttività. Un calcolo preciso delle conseguenze economiche deve poi aggiungere alla diminuzione in termini assoluti delle variabili indicate anche la mancata crescita relativamente al trend precedente. Seguendo la metodologia sviluppata dall'economista Robert Hall in un articolo di recente pubblicazione (["Understanding the Stagnation of Modern Economies"](#)) si possono quantificare i vari elementi e misurare quale di essi sia stato il più rilevante. È anche possibile calcolare di quanti punti percentuali il prodotto sarebbe stato più alto se un particolare componente del Pil avesse seguito il suo trend da un certo anno in poi.

Concentrandosi su una finestra temporale che va dal 1981 al 2015 e che permette di utilizzare i dati più attendibili, il tasso di crescita del Pil è dell'1,1 per cento. Sebbene vi siano stati periodi in cui la produzione è aumentata a un ritmo ben più alto, il risultato può considerarsi legittimo in quanto dopo il boom della ricostruzione postbellica la crescita è progressivamente rallentata, per poi crollare a seguito della crisi. All'interno di questo orizzonte temporale, è interessante confrontare il 2015 con il 2007 (ultimo anno di crescita prima della crisi finanziaria) e con il 1993: quest'ultimo è l'anno che più si avvicina al livello medio del Pil "detrendizzato", cioè privato della componente di crescita all'1,1 per cento.

Date queste premesse, è interessante quantificare la produzione che è stata persa a causa della scarsa crescita di popolazione in età lavorativa, stock di capitale, tasso di partecipazione, tasso di disoccupazione e produttività totale dei fattori. Per la precisione, è stato calcolato di quanti punti percentuali il Pil sarebbe stato più alto se il singolo componente fosse cresciuto al suo tasso di crescita di lungo periodo a partire dall'anno di riferimento.

Figura 1



## I risultati

Il primo evidente risultato è che la causa principale della mancata crescita è la produttività, indipendentemente dall'anno preso in considerazione. Il crollo nella capacità di impiegare efficientemente i propri output sperimentato dall'economia italiana a seguito della crisi finanziaria ha portato a una perdita di Pil del 6,9 per cento, ma anche rispetto al 1993 vi è stato un forte rallentamento, con una produzione che sarebbe potuta essere più alta del 5,5 per cento.

Se si guarda all'effetto della popolazione in età lavorativa, cambia molto a seconda dell'anno di riferimento. Se dal 1993 fosse stato seguito il trend, il Pil sarebbe stato più alto quasi del 2 per cento, ma dal 2007 l'effetto è quasi nullo, a indicare che da quell'anno la crescita è stata quella media del periodo. La spiegazione è facilmente individuabile nel rallentamento delle nascite iniziato negli anni Novanta e nell'aumento del numero di immigrati arrivati in Italia a partire dagli anni Duemila.

Per lo stock di capitale vale invece la considerazione opposta, in quanto vi è una differenza di solamente lo 0,2 per cento (il prodotto del 2015 sarebbe stato più alto del 3,8 per cento se il capitale fosse cresciuto costantemente dal 1993, del 4 per cento dal 2007). Ciò significa che dal 1993 al 2007 il capitale è pressappoco rimasto sul trend, ma è crollato a seguito della crisi.

ci

C'è un'unica nota inequivocabilmente lieta nell'andamento dell'economia ed è il tasso di partecipazione al mercato del lavoro: la partecipazione nel 2015 è stata particolarmente alta, è ciò ha mitigato una recessione che sarebbe potuta essere peggiore dello 0,5 o 0,7 per cento. In particolare, è nel 2012 (subito dopo la riforma Fornero) che si è verificato un improvviso aumento in questa componente.

Spostando infine l'attenzione al tasso di disoccupazione, raggiungiamo il fattore il cui effetto varia maggiormente a seconda dell'anno che prendiamo in considerazione. Se guardiamo al 2007, la disoccupazione è la seconda componente per importanza (circa il 60 per cento della produttività), ma se ci focalizziamo sul confronto con il 1993, l'impatto crolla al 30 per cento della produttività, diventando la componente meno importante.

Dai numeri emerge come l'effetto di capitale, disoccupazione e produttività sia maggiore se guardiamo al 2007 invece che al 1993, cosa che può apparire quasi scontata se pensiamo a quello come a un anno di crescita straordinaria, in cui l'economia accelerava prima di fermarsi rovinosamente. Sottraendo i risultati per il 1993 a quelli per il 2007, è possibile quindi individuare la porzione di crescita che è mancata a partire dal 2007 semplicemente perché in quell'anno ci si trovava in un momento particolarmente favorevole del ciclo economico ([A decomposition of stagnation in Italy](#)).

◀ 78

◀ 15

[7 Commenti](#)

Stampa

In questo articolo si parla di: [crescita economica](#), [Federico Seibold](#), [lavoro](#), [produttività](#)

### BIO DELL'AUTORE

FEDERICO SEIBOLD

[Altri articoli di Federico Seibold](#)



beni materiali che ciascuno ha a disposizione. Sempre più di frequente però questo viene messo in discussione e vengono evidenziati i limiti del PIL.

Nel suo utilizzo quale indicatore del benessere, il PIL prima di tutto non rileva la quantità e la qualità dell'istruzione, il livello di corruzione e criminalità, il rispetto dell'ambiente, lo stato di salute e le aspettative di vita; inoltre non tiene conto del livello di povertà, della sicurezza economica, dello stato di salute, del livello di mortalità e di altri parametri sociali che sono invece fondamentali per la valutazione del benessere.

A ciò occorre aggiungere che il PIL non registra contabilmente la disutilità derivante dalle attività produttive dannose; in altri termini, tale aggregato non tiene conto delle cosiddette esternalità negative di produzione che si verificano quando l'attività di produzione di un'impresa riduce il benessere di altri soggetti (per esempio, l'inquinamento di un fiume ad elevata pescosità da parte di una fabbrica) oppure quando i beni prodotti non sono beni, goods, ma mali, bads (per esempio, l'aumento del PIL di un paese in guerra dovuto alla produzione bellica).

Esistono poi altri problemi per i quali sono stati proposti dei correttivi a livello di contabilizzazione. In particolare, il PIL non riflette tutto ciò che viene prodotto, come nel caso di attività informali e di attività legali ma occultate.

In pratica, dal punto di vista statistico si distingue tra:

1. economia sommersa: economia legale che sfugge al controllo e alle rilevazioni della pubblica amministrazione a causa dell'evasione fiscale (c.d. "sommerso d'impresa") nonché della mancata osservanza della normativa previdenziale e giuslavoristica (c.d. "sommerso di lavoro");

2. economia illegale e criminale: attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione e possesso sono proibite dalle norme penali ovvero svolte da personale non autorizzato;

3. economia informale: attività legali svolte su piccola scala con rapporti di lavoro basati su relazioni familiari o personali e scarsa divisione dei fattori produttivi, capitale e lavoro

Secondo indicazioni dell'Istat, con il termine "economia non direttamente osservata" si fa riferimento a quelle attività economiche che devono essere incluse nella stima del PIL ma che non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese o nei dati fiscali e amministrativi utilizzati ai fini del calcolo delle stime dei conti economici nazionali, in quanto non osservabili in modo diretto.

I nuovi sistemi di contabilità nazionale impongono a tutti i paesi di contabilizzare nel PIL anche l'economia non osservata.

Le attività illegali sono sia le attività di produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibite dalla legge, sia quelle attività che, pur essendo legali, sono svolte da operatori non autorizzati (ad esempio, l'aborto eseguito da medici non autorizzati). Sono legali tutte le altre attività definite produttive dai sistemi di contabilità nazionale.

Si parla di attività informali se le attività produttive legali sono svolte su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione, con poca o nulla divisione tra capitale e la-



voro, con rapporti di lavoro basati su occupazione occasionale e relazioni personali o familiari, in contrapposizione ai contratti formali.

Le attività produttive legali, non registrate esclusivamente per deficienze del sistema di raccolta dei dati statistici, quali il mancato aggiornamento degli archivi delle imprese o la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese, costituiscono il sommerso statistico.

Quella che comunemente viene detta economia sommersa, nelle definizioni internazionali coincide con il solo sommerso economico, cioè con l'insieme delle attività produttive legali svolte contravvenendo a norme fiscali e contributive al fine di ridurre i costi di produzione<sup>17</sup>.

Il concetto di sommerso economico non va confuso con il termine economia informale, che non è sinonimo di attività nascosta al fisco poiché fa riferimento agli aspetti strutturali dell'attività produttiva e non alla problematica dell'assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi. Le attività informali sono incluse nell'insieme dell'economia non osservata perché, date le loro caratteristiche, sono difficilmente rilevabili in modo diretto.

I nuovi sistemi di contabilità internazionale impongono a tutti i paesi di contabilizzare nel PIL anche l'economia non osservata. Teoricamente, tutti i fenomeni che danno luogo a economia non osservata sono oggetto di stima e di inclusione nei conti nazionali. Allo stato attuale, però, la contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri paesi europei, esclude l'economia illegale per l'eccessiva difficoltà nel calcolare tale aggregato e per la conseguente incertezza della stima, che renderebbe poco confrontabili i dati dei vari paesi.

La valutazione dell'economia sommersa effettuata dall'Istat individua una "forchetta" di stime: il valore inferiore di quest'ultima è dato dalla parte del prodotto interno lordo italiano che è certamente ascrivibile al sommerso economico; quello superiore si riferisce, invece, alla parte del PIL che presumibilmente deriva dal sommerso economico ed ingloba anche una componente di più difficile quantificazione, data la commistione esistente tra problematiche di natura statistica e quelle di tipo più prettamente economico.

Nel 2008 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico risulta compreso tra un minimo di 255 miliardi di euro e un massimo di 275 miliardi di euro, pari rispettivamente al 16,3 per cento e al 17,5 per cento del PIL. Nel 2000 l'ampiezza dell'economia sommersa oscillava tra i 217 e i 228 miliardi di euro, rispettivamente il 18,2 per cento e il 19,1 per cento del PIL. Tra il 2000 e il 2008 l'ammontare del valore aggiunto sommerso ha registrato una tendenziale flessione, pur mostrando andamenti alterni: la quota del sommerso economico sul PIL raggiunge il picco più alto (19,7 per cento) nel 2001, per poi decrescere fino al 2007 (17,2 per cento) e mostrare segnali di ripresa nel 2008 (17,5 per cento).

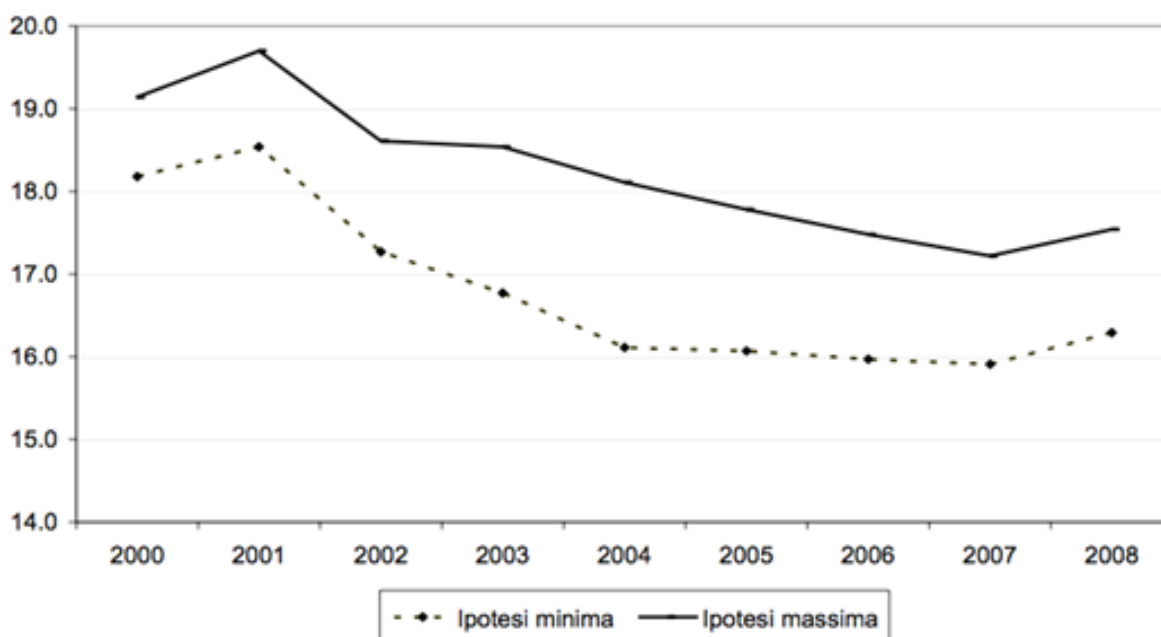
Il fenomeno dell'economia sommersa è molto complesso e la sua dimensione può essere stimata analizzando i diversi comportamenti fraudolenti assunti dagli

---

17. Le indicazioni a livello internazionale sono contenute nel Sec95 e nell'Handbook for Measurement of the Non-observed Economy dell'Ocse.

operatori economici per evadere il sistema fiscale e contributivo. La pratica dell'utilizzo di lavoro non regolare, ad esempio, è strettamente connessa al mancato versamento dei contributi sociali: nel 2008 erano circa 2 milioni e 958 mila le unità di lavoro non regolari. Questa componente, che rappresenta l'11,9 per cento dell'input di lavoro complessivo nel 2008, raggiunge il 12,2 per cento nel 2009.

### VALORE AGGIUNTO PRODOTTO DALL'AREA DEL SOMMERSO ECONOMICO Quota percentuale sul PIL - Anni 2000-2008 – Fonte: ISTAT



Se le prestazioni lavorative sono non regolari, e quindi non direttamente osservabili, producono un reddito che non viene dichiarato dalle unità produttive che le impiegano. Nel 2008 l'incidenza del valore aggiunto prodotto dalle unità produttive che impiegano lavoro non regolare risulta pari al 6,5 per cento del PIL, in calo rispetto al 2000 quando ne rappresentava il 7,5 per cento.

Ma l'impiego di lavoro non regolare rappresenta soltanto una componente dell'economia sommersa. La parte più rilevante del fenomeno è costituita dalla sottodichiarazione del fatturato e dal rigonfiamento dei costi impiegati nel processo di produzione del reddito. Nel 2008 l'incidenza del valore aggiunto non dichiarato dovuto alle suddette componenti raggiunge il 9,8 per cento del PIL (era il 10,6 per cento nel 2000).

A livello settoriale l'evasione fiscale e contributiva è più diffusa nei settori dell'Agricoltura e dei Servizi, ma è rilevante anche nell'Industria. Se si considera la sola economia di mercato, senza considerare, cioè, il valore aggiunto prodotto dai servizi forniti dalle Amministrazioni pubbliche, il sommerso nel 2008 rappresenta il 20,6 per cento del PIL, contro il 17,5 per cento calcolato per l'intera economia.

In Europa, la dimensione dell'economia sommersa viene stimata fra il 7% e il 16%

del PIL degli stati membri (dal 5% dei paesi scandinavi e dell'Austria al 20% dell'Italia e della Grecia). Secondo la stima fornita dall'Istat dal 2000 al 2008, nel 2008 il sommerso è stato compreso tra il 16,3% e il 17,5% del PIL e nel 2000 era tra 18,2% e 19,1%.

Si passerà ora ad analizzare un'altra prospettiva secondo la quale il benessere delle persone dipende anche da una serie di fattori che non rientrano nella contabilità nazionale, ma che tutto sommato possono essere misurati, come ad esempio la qualità della vita, la sicurezza dei luoghi di lavoro, la disponibilità di tempo libero, la possibilità di avere mezzi di trasporto efficienti. Quindi si affronta il problema dal punto di vista contabile inserendo o togliendo delle voci per ottenere un PIL "corretto" rispetto a quello tradizionale.

In questo senso, un importante contributo è stato dato da due economisti vincitori del premio Nobel per l'economia, Nordhaus<sup>18</sup> e Tobin<sup>19</sup>, che hanno proposto la MEW (Measure of Economic Welfare).

Sostanzialmente questa prevede tre modifiche rispetto al PIL: la prima consiste nel dare maggior peso alle spese per gli investimenti sulla base del fatto che le risorse che vengono utilizzate per spese in investimenti consentono di avere una migliore performance nel futuro; la seconda è quella di introdurre una misura del valore domestico; infine, una misura riguarda le spese per l'ambiente. Tale misurazione ha avuto però delle critiche poiché è comunque basata su dati contabili che non riescono a dare l'idea del benessere delle persone e non colgono quella che è la vera qualità della vita.

Proprio in questo senso, esistono altri indicatori, che si pongono sempre nell'ottica di superare il PIL, ma cercano di fornire informazioni, oltre che sulla sfera economica, anche su quella sociale e ambientale.

Per esempio, il cosiddetto PIL verde (Green GDP) che si ottiene sottraendo al PIL tradizionale alcune voci di spesa come quelle dei costi per danni ambientali subiti nonché la rimanente perdita di patrimonio naturale (deprezzamento del capitale naturale e valore monetario dell'inquinamento residuo).

Un altro esempio è l'indice di sviluppo umano (Human Development Index) proposto dal UNDP (United Nations Development Program) che aggrega con peso identico, dopo opportuna elaborazione, tre variabili principali: il reddito pro capite, la speranza di vita alla nascita e il tasso combinato di alfabetismo e scolarizzazione. Tale indice, che ridimensiona il peso del PIL dando spazio ad altri elementi che influiscono sul benessere dell'uomo, si ispira al lavoro del premio Nobel per l'economia, Amartya Sen<sup>20</sup>, autore dell'articolo che viene proposto alla fine di questo paragrafo.

Ma probabilmente, la formulazione più avanzata dello sforzo di superamento

---

18. William NORDHAUS è un economista statunitense che insegna alla Yale University; è autore di molti libri come il famoso manuale di economia scritto insieme al premio Nobel Paul Samuelson.

19. James TOBIN (1918-2002) è stato un economista statunitense; vincitore del Premio Nobel per l'economia nel 1981, per la sua analisi dei mercati finanziari e le loro relazioni con le decisioni di spesa, con l'occupazione, con la produzione e con i prezzi.

20. Amartya Kumar SEN è un economista indiano; vincitore del Premio Nobel per l'economia nel 1998; ha proposto un esame critico dell'economia del benessere, che ha portato fra l'altro alla definizione di un indice di povertà largamente usato in letteratura.

del PIL è il Genuine Progress Indicator (GPI) che è sempre un indice ottenuto attraverso alcune correzioni del PIL.

In particolare, il GPI sottrae i costi sociali legati alla criminalità, ai divorzi, all'inquinamento e al deterioramento delle risorse naturali e aggiunge al prodotto interno lordo il valore del lavoro svolto all'interno della famiglia e del volontariato. Inoltre, vengono presi in considerazione altri fattori, quali la distribuzione del reddito, i servizi e i costi dei beni durevoli e delle infrastrutture, il capitale preso in prestito dall'estero, la disponibilità di tempo libero.

Partono invece da presupposti completamente diversi gli studiosi che si occupano di quella che viene definita "economia della felicità", secondo la quale non bisogna parlare di benessere, bensì di felicità che dipende in gran parte non dai beni materiali, ma da altri aspetti della vita economica e sociale.

Secondo Bruno Frey<sup>21</sup>, esponente di questa corrente, mentre la correlazione positiva tra reddito e felicità è confermata statisticamente, invece la relazione tra reddito e felicità non sarebbe lineare.

"In molti paesi industrializzati si assiste a un fenomeno sorprendente, nonostante negli ultimi decenni il reddito pro capite medio sia chiaramente aumentato, il livello di felicità medio è rimasto costante e, in alcuni paesi, ha addirittura subito un calo. I confronti sociali e l'effetto di adattamento spiegano questo dato; gli studi mostrano che due terzi o addirittura tre quarti dell'effetto di un incremento di reddito scompaiono nell'arco del primo anno".

Vengono inoltre considerati dei fattori differenti rispetto a quanto visto sopra per altri tipi di misurazioni. Per esempio il benessere, cioè la felicità, degli individui è influenzata dal fatto che il paese in cui si vive sia caratterizzato da istituzioni democratiche e siano affermati i diritti di partecipazione politica. Inoltre, i coniugi sono più felici in quei paesi nei quali è possibile avere specializzazione e divisione del lavoro all'interno della coppia con una differenziazione dei redditi. La disoccupazione abbassa la felicità più di quanto lo faccia l'inflazione; i lavoratori autonomi sono più felici anche se lavorano più intensamente, guadagnano meno e sopportano un rischio maggiore.

I tentativi di misurare in modo diverso il benessere degli individui sono molto importanti dal punto di vista della politica economica, perché se si pensa che il PIL non sia una misura corretta del benessere, le politiche economiche non devono essere necessariamente indirizzate verso la crescita del PIL, ma piuttosto verso l'aumento della qualità della vita, cioè verso investimenti che, anche se non sono produttivi, consentano di vivere in un ambiente in cui gli individui stanno meglio, anche senza un reddito più elevato.

---

21. Bruno FREY è docente di economia a Zurigo e di Scienza del comportamento a Warwick. Il brano riportato è tratto dal suo libro "Economia della felicità" (Il Mulino, 2012), scritto insieme alla psicoterapeuta Claudia Frey.



Home > Argomenti > Conti Pubblici > Metti sesso, droga e contrabbando nel calcolo del Pil

## Metti sesso, droga e contrabbando nel calcolo del Pil

10.06.14

Mario Centorrino, Piero David e Antonella Gangemi

*Il nuovo sistema europeo di contabilizzazione prevede di inserire nei dati nazionali anche stime del fatturato prodotto da traffico di sostanze stupefacenti, prostituzione e contrabbando. Per l'Italia significa un miglioramento nei rapporti tra debito e Pil e deficit e Pil. Investimenti in R&D.*

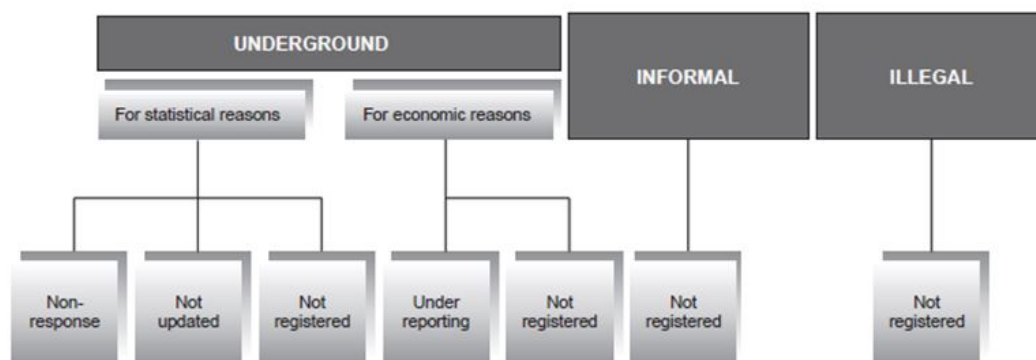
### LA CONTABILIZZAZIONE DELL'ECONOMIA ILLEGALE

Nella letteratura economica, l'**economia illegale** viene considerata una componente non osservata. L'aggregato (*non-observed economy*) si riferisce a quelle attività economiche che devono essere incluse nella stima del Pil, ma che non sono registrate nelle indagini statistiche presso le imprese, o nei dati fiscali e amministrativi, in quanto non osservabili in modo diretto. Rappresentano una parte consistente del Pil ed è importante quantificarne le dimensioni. Soprattutto per la funzione che il Pil ha come **base per gli indicatori di stabilità finanziaria**. Sulla base delle definizioni internazionali contenute nel Sistema europeo dei conti nazionali del 1995 e nell'*Handbook for measurement of the non-observed economy* dell'Ocse del 2002, l'economia non osservata deriva, oltre che da attività illegali, anche dal sommerso e dalla produzione del settore informale e dai limiti del sistema statistico. (1)

In linea generale, all'interno della *non-observed economy* è possibile distinguere tre componenti:

- 1) l'economia **sommersa** o sommerso economico (*underground o hidden o shadow economy*) che riguarda le attività che sono produttive e legali, ma non conformi alle norme amministrative, e per questo, deliberatamente nascoste alle autorità pubbliche al fine di evitare il pagamento delle imposte o di conformarsi della normativa; il "sommerso statistico" invece fa riferimento alle inefficienze del sistema di raccolta dei dati;
- 2) l'economia **criminale** o le attività illegali è classificata dalla Scn 1993 in due categorie: la produzione di beni e servizi la cui produzione, vendita o semplice possesso è vietato dalla legge; e le attività di produzione che di solito sono legali, ma che diventano illegali se effettuate da produttori non autorizzati. Entrambi i tipi di produzione sono considerati attività economiche a condizione che esista una domanda di mercato effettivo e ci sia il consenso tra le parti; (2)
- 3) l'economia (o attività) **informale** include le attività produttive legali svolte da piccole unità produttive (piccola scala, basso livello di organizzazione, scarsa o nulla distinzione tra capitale e lavoro, rapporti di lavoro occasionali basati su relazioni personali o familiari in contrapposizione ai contratti formali - Istat, 2008) che ne rendono difficile o impossibile l'osservazione statistica ma che, non essendo finalizzate all'evasione fiscale o contributiva, non possono essere comprese nell'economia sommersa.

L'Istat ha sistematizzato in un quadro analitico le diverse componenti della *non-observed economy*:



Fino ad oggi, in sede europea, si era convenuto di escludere l'economia illegale dalla contabilità nazionale in quanto la **disomogeneità** (alcune attività sono illegali in alcuni paesi ma legali in altri) e l'**incertezza** delle stime rendevano poco confrontabili i dati dei vari paesi. Solo pochi paesi dell'Ocse (Estonia, Lituania, Polonia, Slovacchia) comprendevano stime esplicite delle attività illecite nei loro dati relativi al Pil, introdotte in via sperimentale per uno o due anni.

Ora, a partire da settembre 2014, gli Stati membri adotteranno il **nuovo sistema europeo dei conti** nazionali e regionali – Sec 2010 – in sostituzione del Sec 95. Il nuovo sistema, definito nel Regolamento Ue (549/2013) pubblicato il 26 giugno 2013, presenta alcune importanti differenze rispetto al precedente.

#### I CONTI CON IL SEC 2010

Come riportato dall'Istat, sono quattro le principali novità del nuovo Sec: 1) la capitalizzazione delle spese in **ricerca e sviluppo**; 2) la riclassificazione da consumi intermedi a investimenti della **spesa per armamenti** sostenuta dalle amministrazioni pubbliche; 3) una nuova metodologia di stima degli scambi con l'estero di merci da sottoporre a lavorazione (*processing*), per i quali si registra il valore del solo servizio di trasformazione e non più quello dei beni scambiati; 4) la verifica del perimetro delle amministrazioni pubbliche sulla base degli aggiustamenti metodologici introdotti dal Sec 2010.

A queste novità ne va aggiunta un'altra che rende omogenei gli standard di calcolo già esistenti tra i paesi UE e che riguarda l'inserimento nei conti delle attività illegali frutto di un consenso reciproco, in ottemperanza al principio di esaustività, già introdotto dal Sec 95: le stime devono comprendere **tutte le attività che producono reddito**, indipendentemente dal loro status giuridico, seguendo le linee guida stabilite da Eurostat. Tutti i paesi dunque inseriranno una stima nei conti (e quindi nel Pil) del traffico di sostanze stupefacenti, servizi della prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol).

Ora, l'**economia illegale** rappresenta una percentuale consistente di transazioni in Italia, circa l'11 per cento del Pil secondo alcune stime. (3) La componente relativa al traffico di stupefacenti, in particolare, costituirebbe per la criminalità organizzata il business principale, con un fatturato annuo di circa 60 miliardi di euro. (4) Stime più prudenti forniscono un ricavo complessivo nel 2010 pari a circa 24 miliardi di euro. (5) Decisamente più contenute (11 miliardi nel 2008–2009) le cifre indicate dal Progetto Pon Sicurezza 2007–2013, che valuta il fatturato della prostituzione in 7,5 miliardi (2004–2009) e quello del contrabbando di sigarette in 841 milioni (2009–2011).

Se dunque in termini di **tassi di crescita** le innovazioni introdotte non dovrebbero produrre aumenti importanti delle percentuali, è in termini di stock che si registreranno gli effetti più rilevanti, soprattutto sui principali indicatori di stabilità finanziaria dei diversi paesi dell'UE. Secondo Eurostat, per l'Italia sarà tra l'1 e il 2 per cento – dipendendo molto dalla metodologia di stima. I paesi per i quali si prevede che l'impatto sia maggiore (Svezia e Finlandia) sono quelli che **investono maggiori risorse in ricerca e sviluppo**, come si può rilevare dalla tabella 4.

**Tabella 1** – Stime provvisorie dell'impatto sul Pil dei cambiamenti metodologici

<i>Incremento percentuale del Pil</i>	<i>Numero di paesi</i>	<i>Paesi</i>
<b>0 to +1%</b>	5	LV, LT, HU, PL, RO
<b>+1 to +2%</b>	10	CZ, EE, IE, ES, IT, LU, MT, PT, SI, SK
<b>+2 to +3%</b>	4	BE, DK, DE, FR
<b>+3 to +4%</b>	3	AT, NL, UK
<b>+4 to +5%</b>	2	FI, SE
<b>+2.4%</b>	24	EU average
<b>+3.0%</b>	1	USA

*Fonte: Eurostat – The new ESA 2010*

Se applichiamo le stime di crescita di Eurostat ai dati del Pil italiano 2013, otteniamo risultati molto importanti per i rapporti debito/Pil e deficit/Pil nel 2013.

Il **rapporto debito/Pil** subirebbe una riduzione di 1,32 – 2,6: nell'ipotesi massima si raggiungerebbe senza alcuno sforzo economico e politico metà dell'obiettivo richiesto dal fiscal compact.

Il **rapporto deficit/Pil**, invece, diminuirebbe di 0,03 – 0,05 punti, con una maggiore disponibilità di risorse da spendere tra i 15 ed i 31 miliardi secondo i dati del 2013. Si tratta dunque di un'innovazione contabile con effetti reali rilevanti. Che potrebbero essere ancora maggiori se alcune di queste attività illegali, **come la vendita di droghe leggere** o la prostituzione, venissero legalizzate, grazie alle tasse incassate e alle minori spese da effettuare per il contrasto.

**Tabelle 2 – 3** – Stime previsionali per l'Italia 2013

	Pil 2013	Debito 2013	Rapporto debito/Pil
	1560,02	2.069,00	132,63
+1%	1575,62	2.069,00	131,31
+2%	1591,22	2.069,00	130,03

Fonte: Eurostat - ns elaborazione (dati in miliardi)

	Pil 2013	Deficit 2013	Rapporto deficit/Pil
	1560,02	47,345	3,03
+1%	1575,62	47,345	3,00
+2%	1591,22	47,345	2,98

Fonte: Eurostat - ns elaborazione (dati in miliardi)

Nell'attesa di capire come si possa riuscire in brevissimo tempo a costruire e applicare metodi di rilevazione e di calcolo omogenei e credibili - rispetto a una materia che finora, per ragioni di visibilità mediatica, è stata spesso contraddistinta da improvvisazioni, ripetizione automatica di stime mai metodologicamente controllate - una strada semplice e immediata che la nuova metodologia ci consegna per far aumentare contabilmente il Pil c'è: investire in ricerca e sviluppo.

Tabella 4 - Spesa lorda in ricerca e sviluppo in percentuale sul Pil

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TARGET
EU (28 countries)	1,84	1,91	2,01	2	2,04	2,07	3
EU (27 countries)	1,84	1,91	2,01	2,01	2,05	2,08	3
Euro area (17 countries)	1,88	1,96	2,06	2,07	2,12	2,17	:
Belgium	1,89	1,97	2,03	2,1	2,21	2,24	3
Bulgaria	0,45	0,47	0,53	0,6	0,57	0,64	1,5
Czech Republic	1,37	1,3	1,35	1,4	1,64	1,88	:
Denmark	2,58	2,85	3,16	3	2,98	2,98	3
Germany	2,53	2,69	2,82	2,8	2,89	2,98	3
Estonia	1,08	1,28	1,41	1,62	2,37	2,18	3
Ireland	1,28	1,45	1,69	1,69	1,66	1,72	:
Greece	0,6	:	:	:	0,67	0,69	0,67
Spain	1,27	1,35	1,39	1,4	1,36	1,3	3
France	2,08	2,12	2,27	2,24	2,25	2,29	3
Croatia	0,8	0,9	0,85	0,75	0,76	0,75	1,4
Italy	1,17	1,21	1,26	1,26	1,25	1,27	1,53
Cyprus	0,44	0,43	0,49	0,5	0,49	0,46	0,5
Latvia	0,6	0,62	0,46	0,6	0,7	0,66	1,5
Lithuania	0,81	0,8	0,84	0,79	0,91	0,9	1,9
Luxembourg	1,58	1,66	1,74	1,51	1,43	1,46	2,3
Hungary	0,98	1	1,17	1,17	1,22	1,3	1,8
Malta	0,57	0,55	0,53	0,66	0,71	0,84	0,67
Netherlands	1,81	1,77	1,82	1,86	2,03	2,16	2,5
Austria	2,51	2,67	2,71	2,8	2,77	2,84	3,76
Poland	0,57	0,6	0,67	0,74	0,76	0,9	1,7
Portugal	1,17	1,5	1,64	1,59	1,52	1,5	2,7
Romania	0,52	0,58	0,47	0,46	0,5	0,49	2
Slovenia	1,45	1,66	1,85	2,1	2,47	2,8	3
Slovakia	0,46	0,47	0,48	0,63	0,68	0,82	1,2
Finland	3,47	3,7	3,94	3,9	3,8	3,55	4
Sweden	3,43	3,7	3,62	3,39	3,39	3,41	4
United Kingdom	1,75	1,75	1,82	1,77	1,78	1,72	:
Iceland	2,68	2,65	3,11	:	2,4	:	:
Norway	1,59	1,58	1,76	1,68	1,65	1,65	:
Switzerland	:	2,87	:	:	:	:	:
Serbia	:	:	0,92	0,79	0,77	0,97	:
Turkey	0,72	0,73	0,85	0,84	0,86	:	:
Russia	1,12	1,04	1,25	1,13	1,09	1,12	:
United States	2,62	2,76	2,81	2,73	2,67	:	:
Japan	3,46	3,47	3,36	3,25	:	:	:
South Korea	3,21	3,36	3,56	3,74	:	:	:

Fonte: Eurostat

(1) L'Handbook interviene con la definizione sia di un framework concettuale per la misura del Pil e sia di un framework analitico per la misurazione dell'economia non osservata.

(2) Secondo l'Scn 1993 le attività illegali devono essere incluse nel sistema di contabilità nazionale, sottolineando che "nonostante le evidenti difficoltà pratiche per ottenere dati sulla produzione illegale, tale attività è inclusa nella produzione nazionale" (Scn 1993: 6,30). L'Scn 1993 opera una netta distinzione tra le operazioni di comune accordo tra l'acquirente e il venditore (ad esempio, la vendita di droga, il traffico di merci rubate o la prostituzione), che sono inclusi nelle attività di produzione, e di altre attività dove l'accordo manca (ad esempio, l'estorsione o il furto), che sono escluse. Il Scn 1993 suggerisce che le azioni illegali per le quali non esiste un accordo possono essere

interpretate come una forma estrema di esternalità, senza alcun valore aggiunto nei conti nazionali. Così è la mancanza di consenso tra le parti, piuttosto che l'illegalità a rappresentare il criterio di esclusione dalle attività di produzione (Oecd 2002).

(3) Ardizzi G., Petraglia C., Piacenza M. and Turati G. (2012), *Measuring the underground economy with the currency demand approach: a reinterpretation of the methodology, with an application to Italy*, Banca d'Italia, Temi di Discussione (Working Papers) Number 864.

(4) Sos Impresa 2009

(5) Fabi, F., Ricci, R. e Rossi, C. in Rey G., Rossi C. e Zuliani A. (2011) *Il mercato delle droghe - Dimensione protagonisti, politiche*, Marsilio

5

[13 Commenti](#)

[Stampa](#)

In questo articolo si parla di: [contabilità](#), [deficit](#), [economia illegale](#), [Pil](#), [Scn](#), [Sec](#)

ci

## BIO DELL'AUTORE

### MARIO CENTORRINO



Scomparso il 18 agosto 2014 era Ordinario di Politica Economica nell'Università di Messina. E' stato Commissario Straordinario dell'IRCAC (Istituto Regionale per il Credito alla Cooperazione). E' stato vice-presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Regionale sull'Economia Siciliana del Banco di Sicilia. Consulente esterno dal del Ministero dell'Interno sui rapporti tra economia e criminalità organizzata (1996-1997). Consulente presso la Presidenza nazionale della Confcommercio (1996-1997) su tematiche attinenti la criminalità economica. E' stato consulente esterno della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della mafia (1997-1999). Consulente economico del Presidente della Regione Siciliana (1998-1999). Componente dell' Osservatorio socio-economico della criminalità organizzata presso il C.N.E. L. (1999-2001). E' stato Direttore del Centro per lo Studio e la Documentazione della Criminalità Mafiosa dell'Ateneo di Messina (1997-98) e componente del Comitato Scientifico del Centro Internazionale di Documentazione sulle Mafie e sul Movimento antimafia di Corleone.( 2000-2002).

[Altri articoli di Mario Centorrino](#)

### PIERO DAVID



Piero David è dottore di ricerca in Economia ed Istituzioni presso l'Università degli Studi di Messina e docente a contratto in Politica Economica nella facoltà di Scienze Politiche. Svolge inoltre attività di consulenza con enti locali e società di servizi in qualità di esperto dei processi di sviluppo locale e programmazione territoriale. Tra i suoi lavori, *Le infrastrutture aeroportuali, La domanda di trasporto aereo e le politiche regionali* Aracne Editrice 2012, ed, insieme a Mario Centorrino, *Le città della Fata Morgana. 5° Rapporto sull'economia della provincia di Messina* (2009), Franco Angeli.

[Altri articoli di Piero David](#)

### ANTONELLA GANGEMI

[Altri articoli di Antonella Gangemi](#)



## **1.6 LO SVILUPPO SOSTENIBILE**

Quando si è parlato di PIL, nei precedenti paragrafi, è stato detto che il PIL essenzialmente misura quanto è il prodotto e quanto è il reddito all'interno di un sistema economico; un sistema economico che registra un aumento del PIL è un sistema nel quale c'è crescita economica; è stato però anche sottolineato come questa definizione sia molto limitata allorquando con il termine "crescita economica" si voglia intendere anche un aumento di benessere.

In questo paragrafo, si parlerà di quelle critiche al PIL che hanno portato all'in-

troduzione del concetto di “sviluppo sostenibile”.

Se si parla di crescita significa che si auspica ogni anno un aumento del PIL il più possibile marcato, ma la prospettiva dello sviluppo sostenibile comporta chiedersi a che cosa questi continui aumenti della produzione daranno origine nel lungo periodo. La risposta è che nel lungo periodo potrebbe esserci un esaurimento delle risorse e allora il problema da porsi è quello della riproducibilità delle risorse.

Questo è un approccio di tipo economico, oltre che di tipo ambientalistico, poiché l'economia per definizione è proprio lo studio dell'allocazione delle risorse scarse. Nel momento in cui l'aria, l'acqua, il paesaggio diventano risorse scarse, questo diventa un problema economico.

La questione diventa la seguente: se aumenta il PIL ogni anno, questa situazione potrà essere sostenuta (da qui il termine “sostenibile”) nel lungo periodo?

L'introduzione a livello politico del concetto di sviluppo sostenibile risale alla Conferenza ONU sull'Ambiente tenutasi a Stoccolma nel 1972. In tale Conferenza, per la prima volta è stata richiamata l'attenzione sul fatto che, per migliorare in modo duraturo le condizioni di vita, occorre preservare le risorse naturali a beneficio di tutti e che, per raggiungere questo obiettivo, è necessaria una collaborazione a livello internazionale.

La prima definizione di sviluppo sostenibile si ritrova nel Rapporto Brundtland (conosciuto anche come *Our Common Future*) un documento rilasciato nel 1987 dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (WCED)<sup>23</sup> secondo cui “lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”.

In tale definizione, non si parla propriamente dell'ambiente in quanto tale, ma ci si riferisce al benessere delle persone, e quindi anche alla qualità ambientale, mettendo in luce un principio fondamentale, quello della responsabilità da parte delle generazioni di oggi nei confronti delle generazioni future, evidenziando così due aspetti vitali dell'ecosostenibilità, ovvero il mantenimento delle risorse e dell'equilibrio ambientale del nostro pianeta.

Il concetto di sviluppo sostenibile è andato precisandosi negli anni, ed in particolare nel 1992 a Rio de Janeiro dove si è tenuta la Conferenza Earth Summit<sup>24</sup> con il difficile compito di tradurre questa nuova visione.

Al termine della Conferenza vennero sottoscritte due convenzioni e tre dichiarazioni di principi :

– l'Agenda 21: un programma d'azione per il prossimo secolo con l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, una prospettiva per tutti i popoli del mondo di perseguire

23. Si tratta del World Commission on Environmental and Development, il nome viene dato dalla coordinatrice Gro Harlem Brundtland che in quell'anno era presidente del WCED, poi diventata primo ministro della Norvegia.

24. Il Summit della Terra, tenutosi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992, è stata la prima conferenza mondiale dei capi di stato sull'ambiente. E' stato un evento senza precedenti anche in termini di impatto mediatico e sulle scelte politiche e di sviluppo che l'hanno seguita. Vi parteciparono 172 governi e 108 capi di Stato o di Governo, 2.400 rappresentanti di organizzazioni non governative e oltre 17.000 persone aderirono al NGO Forum.

insieme la qualità dell'ambiente e dello sviluppo. L'agenda 21 riconosce la crescente disparità di reddito tra ricchi e poveri, il debito crescente dei paesi del terzo mondo e l'inaccettabile differenza di accesso alle risorse naturali;

- la Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste, che sancisce il diritto degli Stati di utilizzare le foreste secondo le proprie necessità, senza ledere i principi di conservazione e sviluppo delle stesse;

- la Dichiarazione su Ambiente e Sviluppo, che in 27 punti definisce i diritti e le responsabilità delle nazioni nei riguardi dello sviluppo e del benessere dei popoli;

- la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change)<sup>25</sup>;

- la Convenzione quadro sulla biodiversità, con l'obiettivo di tutelare le specie nei loro habitat naturali e riabilitare quelle in via di estinzione.

Il concetto di sostenibilità è stato poi oggetto di numerosi approfondimenti anche teorici che ne hanno sottolineato la natura multidimensionale che richiede approcci complessi e multidisciplinari. E' da intendersi, dunque, non come uno stato o una visione immutabile, ma piuttosto come un processo continuo, che richiama la necessità di coniugare le tre dimensioni fondamentali e inscindibili dello sviluppo. In primo luogo la sostenibilità ambientale intesa come capacità di mantenere qualità e riproducibilità delle risorse; in secondo luogo la sostenibilità economica ovvero la capacità di un sistema economico di generare una crescita duratura degli indicatori economici (in particolare, la capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento delle popolazioni); infine, la sostenibilità sociale che può essere definita come la capacità di garantire condizioni di benessere umano (sicurezza, salute, istruzione) equamente distribuite per classi e per genere.

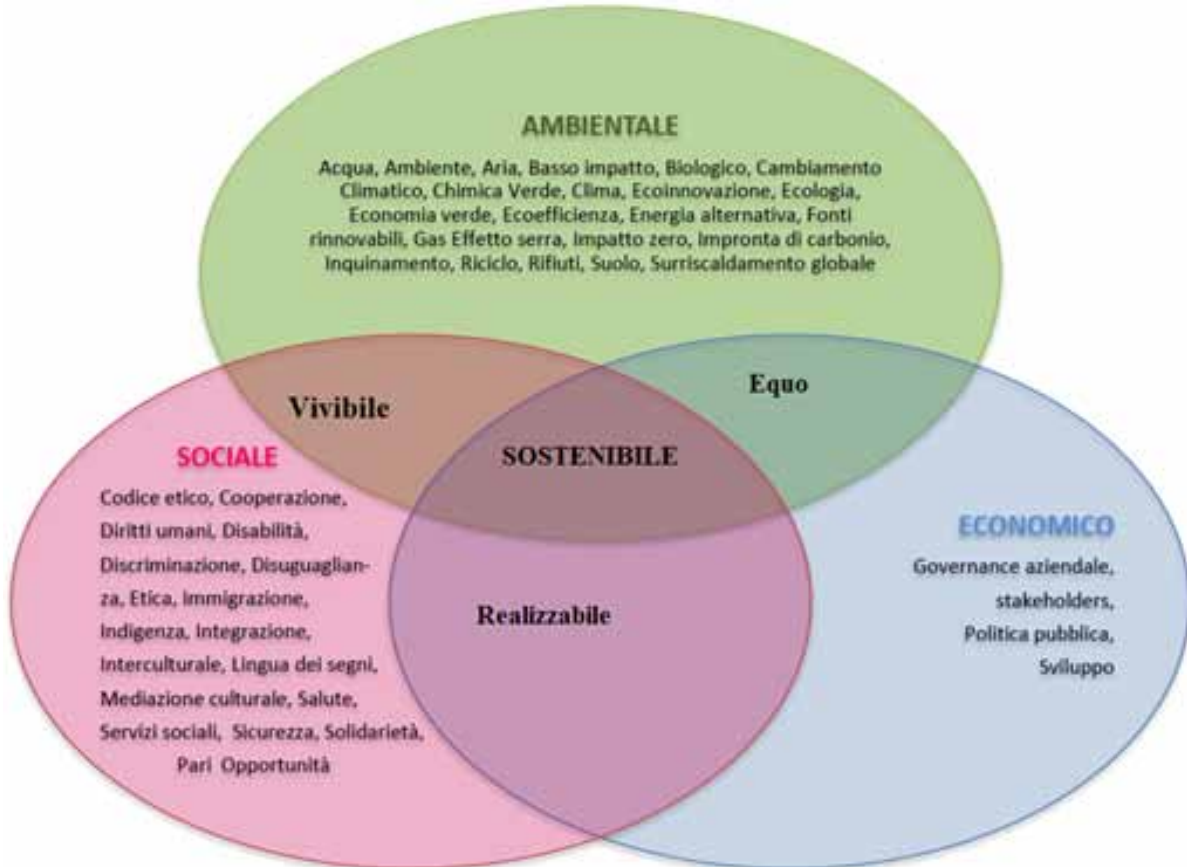
Quindi, il concetto di sviluppo sostenibile si sostanzia in un principio etico e politico, che implica che le dinamiche economiche e sociali delle moderne economie siano compatibili con il miglioramento delle condizioni di vita e la capacità delle risorse naturali di riprodursi in maniera indefinita. Appare indispensabile, pertanto, garantire uno sviluppo economico compatibile con l'equità sociale e gli ecosistemi, operante quindi in regime di equilibrio ambientale. Ne deriva, dunque, che il perseguimento dello sviluppo sostenibile dipende dalla capacità di garantire una interconnessione completa tra economia, società e ambiente, come è sintetizzato nella Figura successiva.

Appare fondamentale evidenziare come tali dimensioni siano strettamente interrelate tra loro da una molteplicità di connessioni e, pertanto, non devono essere considerate come elementi indipendenti, ma devono essere analizzate in una visione sistemica, quali elementi che insieme contribuiscono al raggiungimento di un fine comune. Ciò significa che ogni intervento di politica ambientale deve tenere conto delle reciproche interrelazioni e nel caso in cui le scelte privilegino solo una o

---

25. La UNFCCC essendo una Convenzione quadro, non comporta stretti obblighi di azione, ma semplicemente un generico impegno alla riduzione delle emissioni di gas climalteranti nell'atmosfera, senza alcun riferimento esplicito a scadenze temporali comuni e obbligatorie. Il trattato entrò in vigore il 24 marzo 1994. Lo strumento attuativo della Convenzione è il Protocollo di Kyoto, che verrà sottoscritto nel 1997.

due delle sue dimensioni non si verifica uno sviluppo sostenibile.



Il problema ambientale è importante se viene rapportato allo sviluppo sostenibile, perché in verità si potrebbero avere effetti gravissimi, non tanto per la nostra generazione, ma per quelle successive. Ed è molto importante la prospettiva internazionale: in tema di ambiente occorre riferirsi non solo alla legislazione italiana, ma anche e soprattutto a quella della Comunità Europea e di organismi sovranazionali.

Normalmente le politiche economiche vengono messe in atto dal governo per un riscontro di breve periodo. Si tratta di politiche "miopi", cioè che non guardano lontano e riguardano lo scadenario di questa generazione. Le politiche economiche hanno infatti una prospettiva di qualche anno e si mettono in atto per avere un riscontro nel breve periodo, nell'ambito della legislatura di governo in corso. Le politiche ambientali però, soprattutto a livello internazionale, dovrebbero avere una prospettiva di lungo periodo proprio per l'importanza dello sviluppo sostenibile.

Seguendo un approccio economico, il primo problema è quello della misurazione dello sviluppo sostenibile e dell'utilizzo degli indici di sostenibilità. Essendo già difficile definire il concetto di sviluppo sostenibile, risulta di conseguenza difficile sapere quali siano le variabili che possono dare una misura della sostenibilità.

E' stato fatto uno sforzo internazionale, in particolare, con il rapporto "Misurazione della performance economica e del progresso sociale" del settembre 2009, la Commissione istituita dal presidente francese Sarkozy ha individuato alcuni in-

dicatori atti a definire le reali condizioni di un paese come le condizioni di vita materiale, il livello di sanità, l'educazione, le attività personali, la partecipazione alla vita politica, l'ambiente, la sicurezza. La Commissione, che ha lavorato 18 mesi, era presieduta da due premi Nobel, Joseph Stiglitz<sup>26</sup> e Amartya Sen<sup>27</sup>, e dall'economista francese Jean Paul Fitoussi<sup>28</sup> e al suo interno raccoglieva altri premi Nobel come Daniel Kahneman<sup>30</sup>, studiosi di fama come Nicolas Stern ed anche un italiano, l'attuale Presidente dell'Istat, Enrico Giovannini.

Il Rapporto di 291 pagine è suddiviso in tre capitoli ed è completato da 12 raccomandazioni finalizzate ad elaborare statistiche che possano cogliere il benessere sociale in tutte le sue dimensioni. Secondo le parole del Rapporto: "Le misure convenzionali del reddito, della ricchezza e dei consumi non sono sufficienti per definire il benessere umano. Devono essere accompagnate da elementi non monetari che rappresentano la qualità della vita". In particolare, il terzo capitolo del rapporto è dedicato allo sviluppo sostenibile. Esso esamina la possibilità di valutare la sostenibilità del benessere, capire se si può mantenere nel tempo e stabilire indicatori precisi che qualifichino le pressioni ambientali e che valutino lo sviluppo sostenibile e i fattori naturali in termini di variazioni di stock. Secondo il Rapporto "la quantificazione della sostenibilità non può prescindere da una esplicita prefigurazione delle traiettorie economiche e ambientali future": ciò richiede la valutazione degli impatti degli attuali livelli di consumi e investimenti sullo stock umano, sociale, economico ed ambientale. Il benessere delle future generazioni rispetto al nostro dipende dalle risorse che conferiremo loro, dalle dimensioni degli stock di risorse esauribili e dal modo nel quale riusciremo a conservare quantità e qualità di tutte le altre risorse naturali rinnovabili necessarie per la vita.

L'approccio alla sostenibilità non può che essere pragmatico e deve saper combinare un insieme di dispositivi atti a controllare lo stato fisico dell'ambiente e il miglioramento della qualità della vita e della società, con un nuovo tipo di strumenti monetari capaci di dare segnali attendibili in materia di sostenibilità economica. Il Rapporto propone di utilizzare a tale fine il livello netto degli investimenti, per met-

---

26. Joseph STIGLITZ è un economista statunitense; il suo contributo più famoso riguarda lo screening, una tecnica usata da un agente economico che voglia acquisire informazioni, altrimenti private, da un altro. E' per questo contributo alla teoria delle "asimmetrie informative" che ha condiviso il premio Nobel con George Akerlof e Michael Spence.

27. Amartya Kumar SEN è un economista indiano; vincitore del Premio Nobel per l'economia nel 1998; ha proposto un esame critico dell'economia del benessere, che ha portato fra l'altro alla definizione di un indice di povertà largamente usato in letteratura.

28. Jean-Paul FITOUSSI è un economista francese; docente all'istituto di studi politici di Parigi dal 1982; i suoi lavori riguardano le teorie dell'inflazione, la disoccupazione, le economie aperte e il ruolo delle politiche macroeconomiche.

29. Daniel KAHNEMAN è uno psicologo israeliano, vincitore, insieme a Vernon Smith, del Premio Nobel per l'economia nel 2002 per avere integrato risultati della ricerca psicologica nella scienza economica, specialmente in merito al giudizio umano e alla teoria delle decisioni in condizioni d'incertezza. Le ricerche di Daniel Kahneman hanno permesso di applicare la ricerca scientifica nell'ambito della psicologia cognitiva alla comprensione delle decisioni economiche.

tere sotto controllo lo stock della ricchezza economica, piuttosto che il flusso dei redditi o dei consumi.

La sostenibilità richiede un approccio simile anche per tutti gli altri settori sociali ed ambientali, per mantenere costanti o crescenti gli stock della cosiddetta “ricchezza estesa”, costituita dalle risorse naturali e dai servizi ecosistemici, dal capitale fisico, produttivo, umano e sociale. Data la definizione di sostenibilità come “la capacità di assicurare alle generazioni future standard di benessere almeno pari ai nostri attuali mediante il trasferimento a loro di un adeguato ammontare degli asset da cui tale benessere dipende”, posto pari a  $W$  l'importo della ricchezza estesa e calcolando l'attuale trend del cambiamento di tutte le componenti di  $W$ , esso deve essere non decrescente in tutte le diverse componenti. Ove il trend sia negativo, occorre predisporre interventi correttivi per abbassare il livello dei consumi e aumentare il livello degli investimenti.

Se le risorse fossero idealmente scambiate in un mercato senza imperfezioni, capace cioè di tenere nel conto con appropriati tassi di sconto il loro impatto sul benessere futuro, il valore di ogni risorsa potrebbe essere tenuto sotto controllo mediante investimenti pari alla eventuale perdita del valore monetario dello stock. Ma gran parte delle risorse non sono affatto scambiate e quelle che lo sono, a causa delle imperfezioni del mercato, è poco probabile che abbiano prezzi che riflettono completamente il loro ruolo nell'economia futura.

Il controllo della sostenibilità va in questi casi gestito mediante le variabili fisiche, ecologiche e sociali. Il livello degli investimenti per la compensazione delle perdite (variazioni di  $W$  negative) non va calcolato ai prezzi di mercato, ma mediante la determinazione dinamica ed adattativa di prezzi ombra (shadow prices) valutati con modelli oggettivi ecologico-economici, capaci di stabilire ragionevolmente in che misura quelle perdite, non adeguatamente compensate dagli investimenti in capitale fisico ed umano, condizionerebbero il benessere futuro.

Questa visione dello sviluppo sostenibile serve nella pratica per intervenire nei confronti di quei paesi i cui percorsi sono al di sotto dei livelli della sostenibilità per effetto di insufficienti investimenti, insufficiente innovazione del proprio capitale o insufficienti investimenti nelle proprie risorse umane.

Dal punto di vista della politica economica, la variazione annuale dei fattori della ricchezza necessari per conferire alle future generazioni opportunità pari alle nostre, è determinata dal livello degli investimenti netti. Essi devono: compensare la perdita di valore del capitale fisico, macchine e strutture; sostenere la implementazione del capitale umano mediante gli investimenti nella formazione e nella ricerca scientifica e tecnologica; compensare il degrado delle risorse naturali, impoverite dalle estrazioni minerarie, dai raccolti agricoli, dallo sfruttamento a fini alimentari e dalle pressioni antropogeniche.

L'applicazione delle politiche a livello internazionale è molto complessa. E' molto difficile nella realtà che la dinamica ecologica futura sia perfettamente prevedibile e che sia conosciuto con esattezza l'impatto di questa dinamica sul futuro benessere.

Secondo la Commissione per superare queste difficoltà sia a livello internazionale che a livello nazionale dovrebbero essere istituite tavole rotonde, con la parteci-

pazione delle parti interessate, per individuare e dare priorità ai potenziali indicatori che portano a punti di vista condivisi su come sta avvenendo il progresso sociale e su come può essere sostenuto nel tempo. La Commissione spera che questa relazione sia di impulso non solo per questa più ampia discussione, ma anche per le ricerche in corso sullo sviluppo di sistemi di misurazione che ci permettano di valutare al meglio le prestazioni economiche e il progresso sociale.

Anche in Italia, la fondazione Enrico Mattei, si è impegnata verso l'obiettivo della misurazione attraverso la formulazione di un indice di sostenibilità, che consenta una classificazione tra i vari paesi per vedere se lo sviluppo che stanno registrando sia sostenibile oppure no.

Il Feem Sustainability Index (FeemSI) è frutto di un progetto, volto alla creazione di uno strumento flessibile alternativo al PIL per la misurazione del benessere e per la valutazione della sostenibilità dei paesi.

L'indicatore di sostenibilità si compone di tre tipologie di indici: indici economici, sociali e ambientali.

Tra gli indici economici, il primo è il PIL pro capite, che dà una misura di quello che è l'aspetto distributivo della ricchezza, cioè quanto viene distribuito a ciascun individuo all'interno del sistema economico di riferimento. Poi si ha la quota di consumi sul PIL, che è una sorta di propensione al consumo, cioè quanto gli abitanti di quel paese consumano rispetto al "reddito", e la spesa in ricerca e sviluppo sul PIL. Queste tre sono variabili economiche che vengono misurate e utilizzate in tutte le statistiche internazionali e sono quelle che vengono comunemente usate per misurare lo sviluppo economico.

Tra gli indicatori sociali, invece, vengono considerati il tasso demografico, cioè quante sono le nascite rispetto alla popolazione esistente, il peso della spesa alimentare sui consumi, la quota di assicurazioni e pensioni integrative sul PIL; le spese per l'istruzione e per la sanità sul PIL.

Anche queste variabili sono disponibili nelle statistiche e danno una rappresentazione del paese di tipo sociale, più che economico. Un paese che investe molto nell'istruzione ha evidentemente una performance economica nel breve periodo più bassa, ma nel lungo periodo maggiore perché sta fornendo un maggior livello di istruzione ai propri cittadini. Un paese che investe molto in sanità, per esempio, è un paese che sta spendendo molto oggi, ma sta garantendo ai suoi cittadini una salute e un benessere maggiori.

Tra gli indicatori ambientali, invece, si considera il contenuto di carbonio per unità di energia consumata, l'emissione dei gas serra pro capite, l'energia sul PIL, l'importazione di energia, la quota di energia non fossile, ovvero quella ricavabile da risorse rinnovabili, l'uso di risorse idriche, e la percentuale di specie animali e vegetali considerate a rischio sul totale delle specie dei diversi paesi (questa è una misura che viene utilizzata dalla Banca mondiale come indice di biodiversità).

I risultati per il 2012 hanno visto al primo posto la Norvegia con un FeemSI pari allo 0,836. I paesi scandinavi in generale sono comunque ritenuti fortemente sostenibili nel loro complesso. Al settimo posto il Canada e al 12° gli Stati Uniti con un

valore dell'indice del 0,5514. L'Italia si piazza più giù solo al 25° posto con un FeemSI pari allo 0,4782. Si può vedere come paesi in via di sviluppo come Indonesia, Cina e India, nonostante in questi ultimi anni abbiano registrato un aumento del PIL a due cifre, si posizionino in questa classifica negli ultimi 3 posti.

### CLASSIFICA DEI PAESI SECONDO L'INDICE DI SOSTENIBILITA'

Anno 2012 – Fonte: EEFM

Rank	Paese	FeemSI	Rank	Paese	FeemSI
1	Norvegia	0,8360	21	Resto dell'UE	0,4993
2	Svezia	0,7835	22	Spagna	0,4984
3	Svizzera	0,7087	23	Messico	0,4951
4	Austria	0,7020	24	Corea	0,4828
5	Finlandia	0,6646	25	Italia	0,4782
6	Danimarca	0,6529	26	Giappone	0,4640
7	Canada	0,6412	27	Turchia	0,4596
8	Francia	0,6352	28	Medio Oriente	0,4547
9	Irlanda	0,6206	29	Sudafrica	0,4318
10	Nuova Zelanda	0,6164	30	Polonia	0,4273
11	Australia	0,5646	31	Grecia	0,4024
12	USA	0,5514	32	Resto dell'Africa	0,4017
13	Brasile	0,5463	33	Resto del Mondo	0,3910
14	Germania	0,5331	34	Sud Est Asia	0,3680
15	UK	0,5323	35	Resto dell'Ex URSS	0,3644
16	Resto dell'Europa	0,5296	36	Nord Africa	0,3445
17	Portogallo	0,5196	37	Resto dell'Asia	0,3291
18	Resto dell'America Latina	0,5177	38	Indonesia	0,3034
19	Benelux	0,5048	39	Cina	0,2914
20	Russia	0,5018	40	India	0,2525

Le proiezioni della sostenibilità per il 2020 mostrano che i paesi come Norvegia, Svezia e Austria continueranno a occupare il podio di questa classifica con un FeemSI superiore allo 0,8. Il Canada manterrà il settimo posto, la Germania salirà all'undicesimo posto, scavalcando Australia, Regno Unito e Stati Uniti, che perderanno ben 6 posizioni scendendo al 17° posto (FeemSI pari allo 0,5344). L'Italia infine mostrerà lievi miglioramenti salendo al 22° posto. Cina, Indonesia e India, invece, secondo queste stime continueranno ad attuare politiche economiche poco sostenibili rimanendo in coda.

Guardando all'indice in Italia, si può vedere una caduta tra il 2008 e il 2009 dovuta principalmente alla crisi finanziaria. Nel 2012 il nostro Paese si attesta al venticinquesimo posto nella classifica mondiale.

La performance italiana è tra le più deludenti dell'UE27, superiore soltanto a quella di Polonia e Grecia. Tale esito è da attribuirsi principalmente alla dimensione economica. Il PIL pro capite risulta in linea con quello medio UE27, così come i fattori che stimolano la crescita, vale a dire Investimento e Spesa in Ricerca e Sviluppo.



A causare la bassa prestazione della componente economica sono, invece, l'alto livello di debito pubblico e il disavanzo nella bilancia commerciale. La dimensione sociale presenta il risultato più alto tra i pilastri della sostenibilità, anche se non può essere considerata tra le migliori a livello mondiale. Infine, anche la dimensione ambientale appare poco soddisfacente, in particolare per il limitato apporto delle energie rinnovabili nel mix energetico nazionale.

L'evoluzione futura fino al 2020 mostra che la dimensione sociale si mantiene pressoché costante. La componente ambientale presenta un andamento leggermente crescente fino al 2017 per poi in seguito declinare: l'incremento di efficienza energetica non è, infatti, tale da compensare la crescente pressione sulle risorse naturali. La combinazione delle forze descritte porta l'Italia a risalire la classifica fino al ventiduesimo posto nel 2020.

Dunque all'interno di un paese è importante tenere conto della sostenibilità per il rispetto della condizione di equità intragenerazionale. Lo sviluppo sostenibile deve anche comprendere tra i suoi obiettivi quello di rendere accessibili il benessere e le ricchezze raggiunti dalla società a tutte le fasce di popolazione che la compongono.

Al rispetto delle libertà delle generazioni future si affianca il rispetto di quelle delle generazioni contemporanee alla nostra che vivono, però, in condizioni meno agiate. Da un lato quindi risulta importante mettere l'accento sulla distribuzione delle risorse in modo che possa risultare il più possibile conforme a condizioni di equità.

A livello globale, gli squilibri che caratterizzano il livello di sviluppo dei vari paesi nel mondo mostrano una situazione caratterizzata dal predominio di alcuni paesi per la loro superiorità economica ed altri paesi meno avanzati caratterizzati da dipendenza economica e l'idea di sviluppo sostenibile risulta quanto mai lontana.

Un altro tema collegato con quello dello sviluppo sostenibile è quello della decrescita.

La decrescita è una corrente di pensiero favorevole alla riduzione controllata, selettiva e volontaria della produzione economica e dei consumi, con l'obiettivo di stabilire relazioni di equilibrio ecologico fra l'uomo e la natura, nonché di equità fra gli esseri umani stessi, come sostenuto da uno dei principali fautori Serge Latouche<sup>30</sup>.

Sul tema dell'applicazione nelle politiche economiche della decrescita si riman-

---

30. Serge LATOUCHE è un economista e filosofo francese, professore emerito di Scienze economiche all'Università di Parigi XI e all'Institut d'études du développement économique et social (IEDES) di Parigi. È il principale sostenitore della teoria della "decrescita".

da all'articolo tratto da LaVoce, che viene proposto di seguito.

**Da LaVoce del 26.04.2013**

## **LA DECRESCITA NELLA POLITICA**

**di Mario Sebastiani**

Oggi la crescita è il collante della società e la preconditione per una pur minima forma di equità distributiva. La decrescita auspicata dal M5S richiederebbe una rivoluzione civile e morale, che non può essere di un solo paese. Ma l'idea è nobile e qualcosa si può fare verso una maggiore sobrietà.

### **APOCALITTICI E OTTIMISTI**

La "decrescita" come programma (o almeno come valore) lanciato dal Movimento 5 Stelle non è questione banale, da relegare fra le sirene di un movimento in cerca (con ragguardevole successo) di consenso. Anche perchè l'idea è accattivante, ma la sua realizzazione sarebbe tutt'altro che popolare.

E' una dibattuta questione che ha alle spalle una lunga e nobile storia, avviata da grandi economisti, sociologi e filosofi fin dalla prima metà dell'Ottocento. Un dibattito nel quale hanno convissuto catastrofiche previsioni con altre di segno opposto. Fra le prime, Thomas Malthus, convinto che il futuro della crescita era fatalmente segnato dalla scarsità delle risorse naturali, decretando un destino di miseria che, a dirla tutta, l'umanità coltivava nei suoi propri cromosomi (perlomeno in quelli che la spingevano a moltiplicarsi senza senso della misura); e Karl Marx, che per la verità si spellava le mani nell'attesa che il capitalismo crollasse, complice la sua avidità e la stagnazione prodotta dalle sue interne contraddizioni. Fra le seconde, John Stuart Mill e John M. Keynes, che invece profetizzavano che si sarebbe finalmente raggiunta un'età dell'oro e dell'abbondanza dove, una volta soddisfatti i bisogni "reali" della popolazione, tre o quattro ore di lavoro al giorno sarebbero state sufficienti a "soddisfare il vecchio Adamo che è in noi"; il bello di questo stato del mondo era che avremmo potuto dedicare il nostro tempo a coltivare il lato estetico, culturale, sociale della vita. Vale la pena citare anche, fra i grandi filosofi, Bertrand Russell, per il quale nella nostra società l'essenza del progresso è nella capacità di produrre un numero doppio di spille nello stesso tempo di lavoro anzichè lo stesso numero di spille in metà tempo di lavoro. E come dimenticare Thorstein Veblen, che fustigava la logica del consumo "vistoso", status symbol fonte di una continua e sterile rincorsa nei consumi e di frustrazione e disagio sociale per chi non ce la fa a tenere il ritmo.

In tempi più recenti (intendo dagli inizi degli anni Settanta del secolo scorso) si sono aggiunte altre sporadiche voci, da Nicholas Georgescu-Roegen al Club di Roma, focalizzate in primis sui limiti fisici e ambientali di una crescita continua. Ora è la volta di Serge Latouche, più incline a coltivare un'impostazione socio-antropologica (e un tantino commerciale). Soprattutto da quest'ultimo sembra ispirata la "decrescita secondo 5 Stelle".

### **PIL E SVILUPPO**

La maggior parte dei personaggi che ho citato erano tutt'altro che nemici del

mercato e del progresso, ma avevano ben distinti due concetti che oggi tendiamo invece a identificare: la crescita materiale, misurata dal tasso di incremento del PIL, e lo sviluppo, inteso come progresso di valori civili, sociali e culturali: identificando in quest'ultimo, una volta soddisfatti i bisogni materiali "reali" della popolazione (ossia un decoroso ed equamente diffuso livello di vita), la fonte del benessere. Oggi la crescita del PIL è universalmente considerata termometro dello stato di salute dell'economia e della società, indice del successo della politica e metro di posizionamento di ciascun paese nella comunità internazionale. E non importa che sia di comune osservazione che – superata una determinata soglia di sviluppo – il PIL non possa essere considerato come unico driver del benessere di una società e che la crescita sia una gerla che contiene balocchi e carbone. Secondo il pensiero mainstream, infatti, si tratta di esternalità, disallineamenti da un modello che va qua e là emendato, ma guai a metterlo in discussione alle radici.

Resta comunque che la tesi grillina della decrescita come stato felice è sì una deviazione dal comune credo, ma non la si può bollare di giacobinismo. Come utopia sì, almeno se non ci spingiamo oltre "dopodomani". Lo scenario prefigurato non lo si può realizzare semplicemente "frenando la crescita" (ammesso che oggi e in prospettiva di medio termine siano necessari interventi attivi in questa direzione). Ci vorrebbe una rivoluzione, civile, morale, di sensibilità, di valori. Ovviamente una "rivoluzione universale". Proprio in nome di questa universalità prescindo dalle consuete e non infondate obiezioni circa l'insostenibilità del (nostro) debito pubblico o la "tenuta dell'euro" in uno scenario stazionario solo nostro. Lasciamo da parte i provincialismi e il breve periodo; voliamo alto e guardiamo lungo.

È di comune constatazione che la molla della crescita senza limiti è che il mercato soddisfa bisogni (o desideri) che ha previamente creato, in una spirale senza fine che appaga temporaneamente quelli che possono permetterselo e lascia frustrazione e risentimento in quelli che restano fuori dalla corsa. Non si può per decreto mettere fine a questa corsa, modificare i modelli di consumo (più libri e meno ipad), perchè non si può cambiare per decreto il sistema dei valori, distorto quanto si vuole, che ne sono la molla. Bisognerebbe cominciare dal basso, dall'istruzione primaria, dall'educazione familiare; riusciamo realisticamente a immaginare padri e madri che impartiscono ai figli austeri insegnamenti, opposti a quelli che loro stessi sentono propri? E se anche una parte di loro riuscisse nell'operazione, non prevarrebbe la sirena dell'altra parte? Non vedo, né auspico, un Pol Pot che possa farsene carico.

E poi il cambiamento dovrebbe essere, appunto, universale, posto che la malapianta sopprime quella buona. Non è concepibile rivoluzionare radicalmente i modelli di consumo in un solo paese, salvo uscire dalla democrazia; e nemmeno questo funzionerebbe, visto come sono andati a finire i regimi comunisti.

Anni fa, Giorgio Ruffolo rappresentava una società economicamente in crescita come una colonna in marcia, dove quelli che stanno in coda si aspettano che prima o poi potranno raggiungere la posizione che oggi occupano quelli che sono in testa, i quali nel frattempo saranno andati a loro volta avanti. Un'economia stazionaria è invece come una colonna ferma dove tocca pestare i piedi sul posto o per andare avanti spintonare altri indietro. In questo contesto operazioni di redistribuzione

delle risorse avrebbero effetti dirompenti, non sostenibili da regimi democratici. In definitiva, oggi la crescita è collante della società e precondizione per una qualche equità distributiva.

Questo vale tanto più se da una singola collettività si passa a considerare l'universo, dove i divari di benessere – nei paesi e fra i paesi – sono un multiplo di quelli che lamentiamo da noi. Come gestire (non militarmente) la “decrecita globale”? Mettendo un tappo a chi sta indietro o livellando il benessere di tutti (dove il rapporto fra i benestanti e quelli che se la passano male è all'incirca 1 a 5)? Davvero siamo pronti, noi privilegiati, ad abbracciare fino in fondo il messaggio messianico? Suggestiva, dunque, l'idea dei grillini, e nobile. Ma utopica, almeno nella forma che viene comunicata. Questo non significa che dobbiamo restare dove siamo e lo stesso movimento fornisce utili “dritte”, almeno per iniziare a lavorare in casa nostra. Di fondo, una maggiore sobrietà, a cominciare da quella personale. In definitiva la veemente e sacrosanta battaglia contro i costi della politica va, credo, declinata anche nei termini più generali di condanna di ogni forma di ostentazione, da qualunque parte venga, inclusa dunque l'ostentazione (la volgarità) e la vacuità degli eccessi del consumismo. Sotto questo profilo, non si può non coglierne il contenuto educativo e augurarsi che sia efficace. Non so se e quanti elettori 5 Stelle siano consapevoli che tutto ciò vale anche per loro – speriamo di sì. Nella stessa direzione va l'attenzione per l'ambiente, la green economy e il risparmio energetico, i consumi pubblici verso quelli privati. Non so in che misura e in che tempi, ma questo frastuono può servire a sensibilizzare tutti noi. Non a convertirci alla logica della “decrecita”.

## CAPITOLO 2

# LE POLITICHE MONETARIE E IL MERCATO FINANZIARIO

### 2.1 IL TASSO DI INFLAZIONE

Per prima cosa occorre definire cos'è l'inflazione: semplicemente è il fenomeno dell'aumento dei prezzi.

Il fatto che la Banca Centrale Europea (BCE) nasca come istituzione con l'obiettivo di controllare il livello dei prezzi, con un inflation target, indica quanto sia importante questa variabile.

Se da una parte nella nostra vita quotidiana siamo oramai abituati all'aumento dei prezzi e il fatto che cambi il prezzo di uno stesso prodotto viene considerato dai consumatori come normale, dall'altra, l'analisi teorica mette in evidenza che si tratta di un fenomeno estremamente particolare.

Si potrebbe definire come una sorta di malattia del sistema economico e fare un paragone con una persona che avesse una temperatura corporea più alta del normale; come la febbre, l'inflazione è qualcosa di patologico, va curata con degli interventi appositi e, in particolare, quando si presenta in misura elevata.

Quindi il fenomeno è da tenere sotto controllo e, continuando con il paragone, qualche grado di febbre non preoccupa nessuno, ma il rischio è quello che diventi una febbre troppo elevata; allo stesso modo, l'inflazione "a doppia cifra", come si dice quando arriva a valori sopra il 10%, diventa un fenomeno molto preoccupante per l'intero sistema economico.

Negli anni '70 in Italia abbiamo avuto un'inflazione a doppia cifra, ma questi picchi di inflazione sono ancora molto bassi rispetto ai livelli molto più elevati che si sono registrati storicamente in altri casi: per esempio in Europa, l'esperienza tedesca della repubblica di Weimar nel periodo che ha preceduto la seconda guerra mondiale; più recentemente in alcuni paesi del Sud America, in cui si sono avuti episodi di iperinflazione. Nelle situazioni di inflazione così elevata devono essere aggiornati spessissimo i prezzi ed occorre stampare in continuazione moneta per sostenere i consumi.

L'inflazione, cioè l'aumento dei prezzi, viene misurata attraverso il tasso di inflazione. Il tasso di inflazione misura la percentuale relativa all'aumento dei prezzi che si è verificato in un determinato periodo di tempo e fornisce, pertanto, una indica-

zione della variazione del potere d'acquisto della moneta.

Normalmente si parla di tasso di inflazione annuale, ma sempre più spesso la misurazione di variabili macroeconomiche avviene per periodi di tempo più ristretti (mensile, trimestrale, semestrale) in quanto i governi vogliono tenere continuamente sotto controllo questa variabile.

Per determinare il tasso d'inflazione si fa riferimento ad un paniere di beni di diverso tipo, considerati beni significativi, nel senso che si tratta di beni il cui consumo è diffuso all'interno del sistema economico. Si va a vedere la variazione del livello dei prezzi dei consumi per così dire rilevanti, tralasciando invece beni secondari rispetto alla vita quotidiana.

La determinazione e la revisione di questo paniere è affidata all'Istat ed ha registrato un'evoluzione nel corso degli anni.

Il primo paniere proposto dall'Istituto di Statistica nazionale nel 1928 prevedeva circa 60 prodotti: oltre ai generi alimentari di largo consumo, come carne, uova, riso, pasta, che continuano ad essere presenti nel corso degli anni, comparivano prodotti ormai dimenticati, come l'olio di ricino, la carta protocollo in riga tre, legna secca per riscaldamento, polacchine nere per uomo, scarpette nere per donna, inchiostro nero. Nel paniere in uso dal 1954 al 1966 i prodotti sono arrivati a 279, tra questi: strutto, popelin, brillantina, soda, olio di fegato, servizio di stenodattilografia, calze di nylon per donna, pulitura scarpe, campeggi. Nella prima metà degli anni Ottanta il paniere, composto ormai da 601 voci, riflette la crescente complessità degli stili di vita degli italiani, includendo, ad esempio, hamburger e cotoletta surgelati, collant, zoccoli, frigo freezer, schedina totocalcio, tv portatile. Più di recente, nel paniere spiccano beni tecnologici e servizi mirati ai bisogni emergenti: forno a microonde, compact disc, giochi elettronici, abbonamento a internet, attrezzo per bodybuilding, telefono cellulare, pacchetti vacanza tutto compreso. Nel paniere del 2010 compaiono, fra gli alimentari, prodotti che riflettono la nuova esigenza di mangiar sano, ed è il caso dei cereali biologici, o quella di preparare un pasto rapido, ad esempio con l'insalata in confezione. I prodotti non alimentari sono sempre più sofisticati nella tecnologia, come la macchina fotografica digitale, la chiave USB, il navigatore satellitare, l'abbonamento pay tv.

L'Istat produce tre diversi indici dei prezzi al consumo: per l'intera collettività nazionale (NIC), per le famiglie di operai e impiegati (FOI) e l'indice armonizzato europeo (IPCA).

I tre indici dei prezzi al consumo hanno finalità differenti:

- il NIC misura l'inflazione a livello dell'intero sistema economico; in altre parole considera l'Italia come se fosse un'unica grande famiglia di consumatori, all'interno della quale le abitudini di spesa sono ovviamente molto differenziate. Per gli organi di governo il NIC rappresenta il parametro di riferimento per la realizzazione delle politiche economiche;

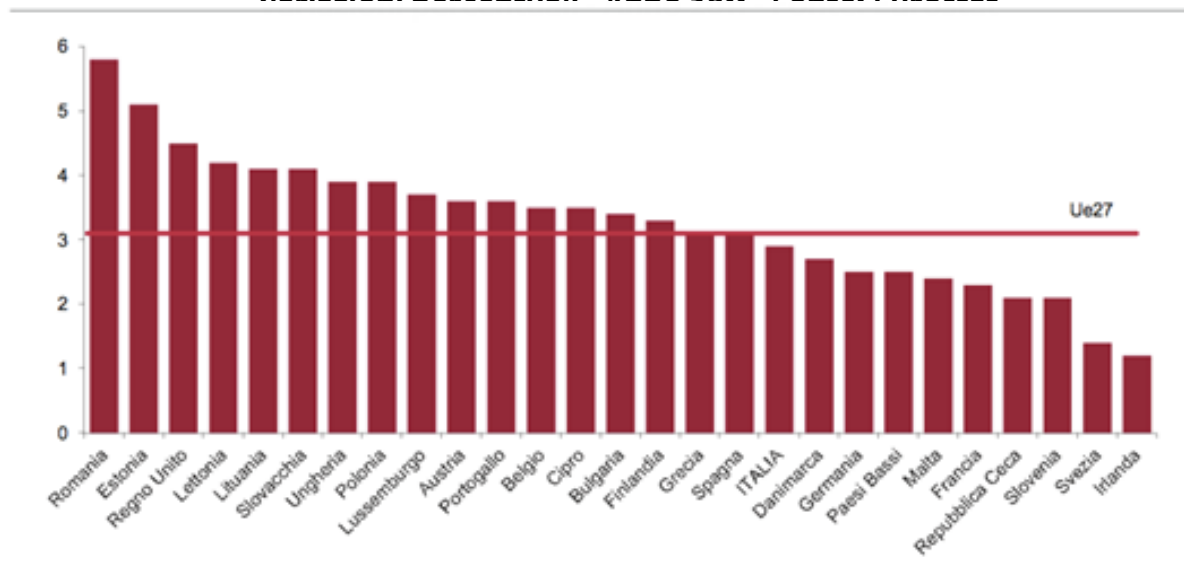
- il FOI si riferisce ai consumi dell'insieme delle famiglie che fanno capo a un lavoratore dipendente (extragricolo). E' l'indice usato per adeguare periodicamente i valori monetari, ad esempio gli affitti o gli assegni dovuti al coniuge separato;

- l'IPCA è stato sviluppato per assicurare una misura dell'inflazione comparabile

a livello europeo. Infatti è stato assunto come indicatore per verificare la convergenza delle economie dei paesi membri dell'Unione Europea, ai fini dell'accesso e della permanenza nell'Unione monetaria.

### INDICI ARMONIZZATI DEI PREZZI AL CONSUMO (IPCA) NEI PAESI UE

Variazioni percentuali - Anno 2011 - Fonte: Eurostat



A livello macroeconomico, l'inflazione fa sì che ci sia una discrasia tra valori reali e valori nominali delle variabili economiche.

Per fare un esempio, può succedere che ci siano dei titoli che presentino un rendimento reale nullo o addirittura negativo: dal punto di vista del rendimento nominale, i titoli danno un tasso di interesse, che però praticamente viene azzerato dal livello di inflazione, cioè il rendimento reale dei titoli viene praticamente tutto eroso dall'inflazione. Quindi, il tasso di interesse nominale è quello dichiarato al momento dell'acquisto del titolo, ma ciò può significare in termini reali zero o un rendimento negativo perché nello stesso periodo di tempo c'è un aumento dei prezzi di misura uguale o addirittura superiore a tale tasso.

L'effetto dell'inflazione si ha, oltre che sul tasso di interesse, sui salari, sugli stipendi ed in generale sulle remunerazioni dei fattori produttivi che subiscono anch'esse una variazione dovuta all'inflazione.

Nel caso del prezzo dei beni, questo cambia attraverso l'adeguamento dei listini; ma per quanto riguarda i salari, devono essere applicati degli indici per adeguarli al tasso di inflazione. Nel caso del salario, il discorso è molto delicato, perché in caso di mancato adeguamento dei salari al tasso di inflazione, a parità di salario nominale, il salario reale può ridursi insieme alla capacità di spesa.

Nella recente storia italiana abbiamo avuto il meccanismo della scala mobile utilizzato per evitare l'erosione del salario reale. La scala mobile è stata introdotta negli anni '70, perché sono stati anni, come si è visto, caratterizzati da un alto livello di inflazione. Allora per cercare di dare lo stesso salario reale è stato previsto questo meccanismo, che consisteva in un adeguamento automatico all'inflazione prevista.

Alla fine però questo strumento è stato eliminato perché l'adattamento del valore nominale faceva sì che la scala mobile diventasse essa stessa causa dell'inflazione: l'aumento che veniva inserito nei contratti di lavoro costituiva una sorta di soglia di inflazione, che alla fine alimentava l'inflazione stessa che si aggiungeva a quella soglia.

Infine, si fornirà la definizione di deflazione che è il fenomeno opposto dell'inflazione e corrisponde alla riduzione dei prezzi.

Dal punto di vista dei consumatori, la deflazione potrebbe sembrare un fenomeno positivo, perché diminuiscono i prezzi. Ma se c'è un tasso di inflazione negativo, o meglio un tasso di deflazione, cioè si riducono i prezzi, si ha un problema molto grave che va a discapito dell'attività produttiva.

La deflazione crea infatti delle aspettative tanto quanto l'inflazione; se i consumatori si aspettano che i prezzi diminuiscano tendono a posticipare i consumi, soprattutto dei beni non di uso quotidiano. Quindi si crea una tensione verso l'attesa di prezzi più bassi e la somma di questi comportamenti crea una grave stagnazione per la produzione e per di più, per riuscire a vendere, si continuano a diminuire i prezzi. Si hanno merci invendute, si continuano ad abbassare i prezzi e si crea così una pericolosissima spirale verso una stagnazione dell'attività produttiva.

Quindi l'obiettivo delle politiche economiche anti-inflazionistiche non è quello di arrivare alla diminuzione dei prezzi, ma l'obiettivo è quello di stabilizzarli. Il fatto è che quanto più ci si avvicina ad inflazione zero, tanto più c'è il rischio di avere una situazione di deflazione.

Una descrizione dell'attuale rischio di deflazione è presentata nel seguente articolo tratto dal sito de Lavoce.



## Ma il ritorno dell'inflazione rischia di essere effimero

24.03.17

Silvia Merler

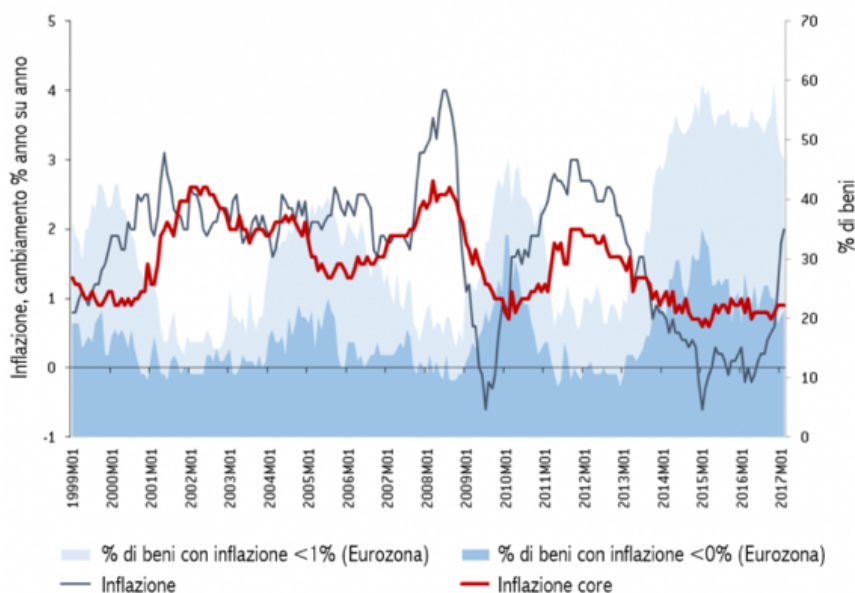
*L'inflazione nell'Eurozona ha finalmente raggiunto il 2 per cento. Ma Mario Draghi ha ragione quando dice che non si configura ancora un trend stabile. Per numerosi beni del paniere la crescita dei prezzi è debole, altri sono perfino in deflazione.*

### Inflazione totale e beni del paniere

Nella sua ultima riunione, la Banca centrale europea ha deciso di lasciare invariati i tassi di interesse e di non modificare il programma di Quantitative easing. La decisione è giunta dopo che, a febbraio, l'inflazione nell'area euro ha raggiunto il 2 per cento per la prima volta dal 2013, con quella tedesca leggermente sopra la soglia.

Il presidente della Bce, Mario Draghi, ha sottolineato che non ci sono ancora i segnali di un convincente trend positivo nell'inflazione cosiddetta "core" – che esclude i carburanti e i prodotti alimentari non lavorati. Questo aspetto emerge chiaramente se esaminiamo più nel dettaglio la composizione del paniere dei beni. La figura 1 mostra i tassi dell'inflazione "totale" e di quella core nell'Eurozona, insieme alla percentuale di beni del paniere che hanno avuto tassi di inflazione minori dell'1 per cento o negativi.

Figura 1



Fonte: Bruegel su dati Eurostat

Mentre il tasso di inflazione totale nell'Eurozona è aumentato dallo 0,6 per cento di novembre 2016 all'1,8 per cento di gennaio e al 2 per cento di febbraio 2017, la percentuale di beni del paniere in deflazione è rimasta piuttosto alta.

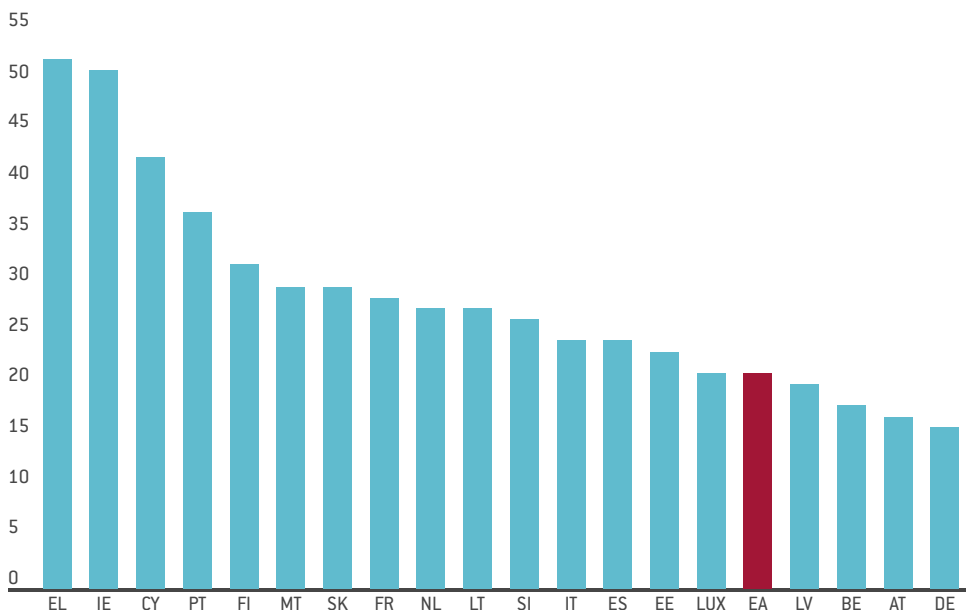
Nel febbraio 2017, il 21,3 per cento dei beni era in deflazione (rispetto al valore inferiore di gennaio di 20,2 per cento) e il 47 per cento era caratterizzato da una crescita dei prezzi inferiore all'1 per cento.

Come sempre, la situazione cambia notevolmente a livello dei singoli paesi. Tre stati – Grecia, Irlanda e Cipro – hanno più del 40 per cento di beni del paniere in deflazione, mentre altri otto stati hanno avuto un calo dei prezzi su più del 25 per cento dei beni del paniere.

Germania, Belgio e Austria sono gli unici paesi dove meno del 20 per cento dei beni è in deflazione (figura 2, vedi anche la tabella 1 in fondo all'articolo).

a

**Figure 2 - % of basket in deflation (February 2017)**



Source: Bruegel based on Eurostat

Share



### Rialzi dovuti a energia e verdure

L'aumento dell'inflazione totale sembra essere causato soprattutto dalla crescita dei prezzi dell'energia e delle verdure. A livello di Eurozona, il tasso di inflazione dei carburanti liquidi è passato da un -5,4 per cento in novembre a un +30 per cento in gennaio, cioè un incremento di 35,6 punti percentuali. Dal momento che le aspettative sull'inflazione basate sui dati di mercato tendono a reagire fortemente a variazioni del prezzo del petrolio, la stima in questo momento dovrebbe essere prudente.

Inoltre, nello stesso periodo l'inflazione delle verdure è passata da -0,7 per cento a +16,2 per cento. In Germania, tra novembre e febbraio, i prezzi dei carburanti liquidi sono cresciuti del 32,2 per cento e i prezzi delle verdure del 23 per cento. Quest'ultimo fenomeno sembra essere collegato a una scarsità dell'offerta dovuta alle cattive condizioni climatiche in Spagna e Italia.

A causa dei due fenomeni, l'inflazione totale ha raggiunto i suoi massimi negli ultimi tre mesi, mentre l'inflazione core è rimasta piatta intorno all'1 per cento.

È importante sottolineare che la quota di beni del paniere in deflazione non cala nella stessa misura nei diversi paesi. La tabella 1 mostra che in alcuni - come la Spagna, la Slovenia e in parte la Germania - la quota dei beni in deflazione è crollata verticalmente dall'inizio del Quantitative easing nel 2015. In altri paesi, invece, il miglioramento è stato lento. In Francia, in febbraio ha registrato un calo dei prezzi il 29 per cento dei beni del paniere, rispetto al 33 per cento di gennaio. A Malta, i beni in deflazione sono addirittura aumentati.

In generale, gli indicatori suggeriscono che potrebbe essere effettivamente troppo presto per parlare di un "deciso trend positivo" per l'inflazione dell'area euro.

### Tabella 1

PAESE	Inflazione		Feb 2017, % di beni con		Cambiamento da gen 2015	
	2017/01	2016/11	Infl. <1%	Infl. <0%	Infl. <1%	Infl. <0%
Belgio	3.3	1.7	34.0	18.1	-12.8	-9.6
Lituania	3.2	1.1	37.2	27.7	-16.0	-9.6
Lettonia	3.2	1.2	28.7	20.2	-11.7	-5.3
Spagna	3	0.5	60.6	24.5	-8.5	-21.3
Lussemburgo	2.7	0.6	41.5	21.3	-11.7	-10.6
Slovenia	2.5	0.7	53.2	26.6	-8.5	-19.1
Austria	2.4	1.5	38.3	17.0	1.1	-5.3
Germania	2.2	0.7	38.3	16.0	-9.6	-13.8
<b>Eurozona</b>	<b>2</b>	<b>0.6</b>	<b>46.8</b>	<b>21.3</b>	<b>-12.8</b>	<b>-13.8</b>
Olanda	1.7	0.4	42.6	27.7	-11.7	-14.9
Italia	1.6	0.1	62.8	24.5	-8.5	-6.4
Portogallo	1.6	0.5	58.5	37.2	-9.6	-5.3
Francia	1.4	0.7	56.4	28.7	0.0	-4.3
Finlandia	1.4	0.6	52.1	31.9	-1.1	-7.4
Grecia	1.4	-0.2	75.5	52.1	-8.5	-11.7
Cipro	1.4	-0.8	69.1	42.6	4.3	-7.4
Malta	1.2	0.8	50.0	29.8	10.6	9.6
Irlanda	0.3	-0.2	62.8	51.1	-4.3	-4.3
Estonia	0	1.4	33.0	23.4	-7.4	-5.3
Slovacchia	0	-0.2	45.7	29.8	-14.9	-5.3

Fonte: Bruegel su dati Eurostat

Questo articolo è stato tradotto dalla versione originale in inglese pubblicato su [Bruegel](#).

◀ 37

◀ 10

4 Commenti

Stampa

In questo articolo si parla di: [Banca centrale europea](#), [inflazione](#), [Mario Draghi](#)

#### BIO DELL'AUTORE

SILVIA MERLER



È studente PhD presso Johns Hopkins School of Advanced International Studies (Washington DC) e Affiliate Fellow presso Bruegel (Bruxelles). Laureata specialistica in Economia e Scienze Sociali presso l'università Bocconi di Milano, ha anche lavorato come Economic Analyst presso la DG for Economic and Financial Affairs della Commissione Europea. I suoi interessi di ricerca principali sono macroeconomia internazionale, finanza, politica economica e governance Europea. Twitter: @Smerler

[Altri articoli di Silvia Merler](#)

## 2.3 LE POLITICHE MONETARIE

Già nel paragrafo precedente si è parlato dell'importanza di controllare l'offerta di moneta per evitare tensioni inflazionistiche. Il controllo dell'offerta di moneta è considerato l'obiettivo principale all'interno degli obiettivi dell'attività della Banca Centrale.

Controllare l'offerta di moneta significa controllare tutto ciò che viene utilizzato come mezzo di scambio. Dalla definizione di moneta come mezzo di scambio, deriva il fatto che la moneta, in verità, non è un concetto unitario poiché per lo scambio vengono utilizzati diversi strumenti, che devono essere oggetto di controllo nelle politiche monetarie.

Quando si parla di controllo dell'offerta di moneta il modo più semplice è immaginare che la Banca Centrale controlli l'emissione delle banconote e delle monete metalliche, il cash. Questa prima attività viene definita "signoraggio" e consiste nel potere che hanno le banche centrali di emettere moneta<sup>32</sup>.

In questo senso il controllo dell'offerta di moneta consiste nel controllo del contante in circolazione, basandosi sull'assunto secondo il quale le transazioni sarebbero effettuate usando il cash. In verità si assiste al fenomeno per cui sempre meno transazioni vengono effettuate in contanti: l'Italia è ancora un paese che utilizza molto il contante, ma in paesi come l'Inghilterra e gli Stati Uniti il contante si usa

---

32. Signoraggio è un termine che deriva dall'epoca delle signorie quando il "signore" era proprio quella persona che aveva il potere di battere moneta.

ormai pochissimo.

Attualmente per le transazioni si usa prevalentemente quella che viene denominata moneta bancaria, vale a dire che, a fronte dei depositi in banca, i correntisti utilizzano strumenti di pagamento forniti dalla banca, come bancomat e carte di credito, cioè la cosiddetta moneta di plastica (plastic money).

Se la banca centrale controllasse solo il contante starebbe esercitando un potere estremamente limitato, e non riuscirebbe a calibrare la moneta con le transazioni, perché il controllo della moneta è un controllo che deve avvenire sul contante ma anche e soprattutto sulla moneta bancaria, sull'attività delle banche.

Il controllo della moneta bancaria e del sistema bancario è necessariamente un controllo indiretto, poichè la banca centrale può porre in essere delle politiche nei confronti delle banche che a loro volta attuano una certa attività di diffusione della moneta bancaria.

Per capire le caratteristiche di questo tipo di politica monetaria occorre pensare al procedimento di creazione della moneta bancaria, cioè a come funziona l'attività delle banche, più precisamente al ruolo che svolgono le banche nel fornire strumenti di pagamento ai consumatori.

Le banche svolgono tanti tipi di attività, l'attività che interessa è quella cosiddetta di "retail". Il banking retail è l'attività al dettaglio che svolgono le banche nei confronti dei correntisti, è l'attività di sportello (anche se ormai molte attività vengono svolte online) che riguarda la raccolta di denaro, la costituzione di depositi e conti correnti bancari e l'emissione di strumenti di pagamento.

La banca è dunque un'istituzione che crea moneta, poiché tramite il meccanismo della concessione dei finanziamenti riesce a moltiplicare la moneta bancaria per cui, data una certa somma di contanti che entra nella banca, ne uscirà in termini di moneta bancaria una cifra moltiplicata.

Nell'attività di raccolta, la banca è obbligata a detenere una certa quota di depositi secondo una regola di politica economica adottata da tutti i paesi, che consiste nell'imposizione di una certa riserva obbligatoria.

Questa è una politica economica prudenziale ed è stata dettata dal fatto che ci sono stati nel passato casi di grave crisi del mercato bancario determinati dalle richieste dei depositanti di liquidare i propri conti, causando così il fallimento della banca e, per l'effetto "domino", il fallimento dell'intero sistema bancario. Quindi si ritiene che sia prudente obbligare la banca a detenere in contanti una certa quota dei depositi iniziali e che questa sia posta sotto controllo della banca centrale.

Vi sono delle banche, che nonostante la presenza della riserva obbligatoria, si potrebbero trovare in crisi perché le richieste dei depositanti di liquidità superano le riserve: supponendo che la banca tenga un 10% di riserva, significa che il 90% dei depositi non risultano immediatamente disponibili. In questi e in altri casi, la Banca d'Italia una volta e ora la Banca Centrale Europea possono concedere dei prestiti dietro il pagamento di un tasso d'interesse da parte degli istituti di credito.

E' la banca centrale che decide quanto debba essere il tasso d'interesse di riferimento relativo al rifinanziamento delle banche, il cosiddetto tasso di sconto.

Le banche oltre a detenere contanti, hanno nelle loro casse degli impieghi finanziari (obbligazioni, azioni, altri prodotti finanziari), ai quali si aggiunge anche un certo quantitativo di valuta straniera; il tutto costituisce il portafoglio, cioè il patrimonio finanziario. Se le banche dovessero subire un momento di crisi e di richieste eccessive di liquidazione, potrebbero farvi fronte anche con il proprio patrimonio finanziario, tanto che il patrimonio della banca è diventato un requisito essenziale e viene richiesto che le banche abbiano un patrimonio minimo.

Dunque, gli strumenti che può utilizzare una banca centrale per attuare delle politiche monetarie sono essenzialmente tre.

Il primo è il controllo della base monetaria, si tratta di quel controllo che può essere effettuato sugli aggregati monetari, che rappresentano l'insieme degli strumenti che servono per i pagamenti. Come si è visto la banca centrale esercita sostanzialmente il potere di controllare l'emissione di contante. Attraverso il controllo del contante può avere anche il controllo su quella che è la moltiplicazione che poi ne fa la banca.

Come si è visto, le banche hanno un loro patrimonio che consiste in titoli e in valuta, anche la banca centrale lo detiene, ed è molto importante l'ammontare di questo patrimonio, che è nato dal conferimento delle banche centrali dei vari Paesi. La banca centrale può decidere di immettere sul mercato quantitativi di moneta operando sul proprio patrimonio finanziario attraverso uno strumento di politica economica detto attività di mercato aperto.

Dunque, se la banca centrale decide di acquistare titoli, di aumentare questa voce, oppure di acquistare valuta straniera, cederà euro, cioè immetterà nel mercato moneta, cambiando la proporzione del proprio patrimonio tra contanti e impieghi finanziari. Il caso opposto quando la banca centrale decide di fare una manovra restrittiva, vende i propri titoli e mette in cassa euro.

Un altro strumento di politica economica è quello del controllo del coefficiente di riserva obbligatoria.

Si è visto che la banca centrale obbliga le banche a tenere una certa riserva e questa deve essere tenuta in contanti; oltre a questa le banche possono anche avere una riserva volontaria. Attraverso la riserva obbligatoria si sottrae moneta al circuito economico poiché del contante non può essere utilizzato nelle transazioni. Se la banca centrale decide di attuare una politica monetaria espansiva, cioè decide che in un momento di crisi sia necessaria una maggiore quantità di contante in circolazione, può ridurre il coefficiente di riserva obbligatoria cosicché le banche immettano nei mercati una certa quantità di contante perché non è più necessario che la detengano presso le proprie sedi centrali.

Questi sono strumenti indiretti perché la banca centrale può decidere solo di imporre una certa regola alle banche e controllare che le banche si comportino in quel modo. Il terzo strumento della politica monetaria riguarda il tasso d'interesse, anche questo è uno strumento d'intervento di politica monetaria indiretto.

Anche se il tasso d'interesse viene indicato al singolare, in verità nei mercati finanziari esistono tanti diversi tipi di tassi d'interesse: il tasso d'interesse è essen-

zialmente la remunerazione dei finanziamenti, dei titoli, delle obbligazioni; è quindi un valore estremamente diversificato, che può essere applicato a differenti attività. Quando si parla di tasso d'interesse occorre specificare quale tasso d'interesse si intende; ad esempio, il tasso d'interesse a breve termine o lungo termine indica l'arco temporale sul quale viene pagata questa remunerazione, c'è poi un tasso d'interesse specifico per ciascun tipo di titoli, o di azioni, o obbligazioni o altre attività finanziarie.

La banca centrale utilizza il tasso d'interesse perché è una variabile che ha influenza diretta sulla moneta, come si è visto parlando della teoria keynesiana sulla suddivisione tra moneta contante e moneta per scopi speculativi, ciò che determina la scelta del consumatore tra detenere moneta liquida o investirla è proprio il tasso d'interesse.

Ma in generale si può dire che il tasso d'interesse rappresenta anche il costo del denaro, perché è quanto viene imposto a chi richieda finanziamenti per svolgere attività produttive. Se il tasso d'interesse è basso, gli imprenditori tendono dunque ad effettuare più investimenti.

Normalmente si ritiene che per ottenere un risultato espansivo, quindi una politica monetaria espansiva, la banca centrale debba cercare di tenere il tasso d'interesse basso, perché più basso è il tasso d'interesse più ci sarà incentivo ad investire.

Quindi la scelta per una politica monetaria espansiva dipende anche dalle cause della crisi economica: se per superare la crisi economica si pensa sia necessario avere degli investimenti produttivi è auspicabile che il tasso d'interesse si abbassi, per cercare di agevolare gli investimenti, per far sì che costi meno ottenere finanziamenti per investirli nelle attività produttive.

Come si è già detto questa è una politica economica indiretta perché la banca centrale non può intervenire direttamente nei confronti di un tasso d'interesse che viene determinato dai mercati finanziari.

La banca centrale può influenzare i tassi attraverso il tasso d'interesse di riferimento relativo al rifinanziamento delle banche, il tasso di sconto, perché esiste una relazione stretta tra il tasso d'interesse che la banca centrale richiede e il tasso che le banche chiedono quando concedono dei finanziamenti.

Per avere un effetto espansivo, la banca centrale abbassa i tassi d'interesse sui finanziamenti per le banche e ci si aspetta che le banche riducano di conseguenza i tassi d'interesse nel concedere finanziamenti alle imprese.

I tre strumenti, sia quello diretto sulla base monetaria, sia quello che riguarda il coefficiente di riserva obbligatoria, sia quest'ultimo che riguarda il tasso d'interesse, nella trattazione sono stati considerati in relazione ad una scelta di politica monetaria espansiva; all'opposto si possono utilizzare per una politica monetaria restrittiva.

Anche se viene naturale pensare che la banca centrale debba applicare politiche volte ad espandere l'economia, in verità il problema principale della banca centrale è quello di mettere in atto politiche restrittive per evitare l'inflazione. Poiché, come si è visto, la banca centrale ha come obiettivo quello di controllare l'inflazione, può

*Donatella Porrini*

applicare politiche espansive solo quando sia sicura che tali politiche non diano origine ad inflazione, perché altrimenti andrebbe contro il suo principale obiettivo che è proprio quello di controllare la stabilità monetaria.

Si può dire che nell'area euro abbiamo registrato finora un livello d'inflazione controllato, abbiamo delle oscillazioni per cui esiste la possibilità di aumentare l'inflazione in certi periodi; quindi la Banca Centrale Europea sta operando in modo corretto da quel punto di vista, ma è oggetto di numerose critiche per quanto riguarda il fatto che attraverso politiche poco espansive o addirittura restrittive abbia contribuito alla attuale crisi economica.





[Home](#) > [Argomenti](#) > [Moneta e inflazione](#) > Perché la Bce sceglie ancora il Quantitative easing

## Perché la Bce sceglie ancora il Quantitative easing

13.11.15

Angelo Baglioni

*Mario Draghi ha annunciato l'intenzione di rinforzare e prolungare il Quantitative easing oltre la sua scadenza prevista. Ma ha funzionato o no? La ripresa è debole, ma per la prima volta da anni le previsioni di crescita sono state periodicamente riviste al rialzo. Il tabù dei tassi negativi.*

### Tassi di interesse e Quantitative easing

Mario Draghi ha annunciato l'intenzione di rinforzare e prolungare il cosiddetto *Quantitative easing* (Qe per gli amici) oltre la sua scadenza, finora prevista per il settembre 2016. Ma cos'è il Qe? È l'ultima spiaggia del banchiere centrale. Quando l'arma dei tassi d'interesse diventa una pallottola spuntata, bisogna inventarsi qualcos'altro. E allora si ricorre al cosiddetto "allentamento quantitativo", che significa: aumentare la quantità di moneta in circolazione.

In tempi normali, le banche centrali agiscono manovrando i tassi d'interesse. Quando la Banca centrale europea vuole dare una spinta all'economia, abbassa il tasso d'interesse al quale presta i soldi alle banche, in modo che queste a loro volta riducano il costo dei prestiti alle imprese e alle famiglie. Anche la Banca d'Italia agiva così prima dell'euro: qualcuno ricorderà il tasso ufficiale di sconto (Tus). Questa politica incontra però un limite naturale in un numero: zero. Quando il tasso d'interesse raggiunge il "pavimento", lo zero appunto, è ben difficile ridurlo ancora. Ecco allora che la banca centrale è costretta ad abbandonare lo strumento abituale, cioè il prezzo del denaro (leggasi tasso d'interesse), e comincia a usare la quantità di moneta.

È quello che è successo nell'area euro e prima ancora in altri paesi, come Stati Uniti e Inghilterra. La Bce ha raggiunto il pavimento nel settembre del 2014, quando ha portato il tasso d'interesse sulle sue operazioni di prestito alle banche al livello di 5 centesimi, cioè pressoché nullo. Non è bastato a risollevare una economia nel complesso assai debole, seppure con qualche differenza tra un paese e l'altro. La Bce ha quindi avviato all'inizio di quest'anno un massiccio programma di acquisto di obbligazioni, prevalentemente titoli di Stato. Alla Bce li vendono le banche, che ricevono in cambio moneta, nella forma di depositi presso la Bce stessa. E così i depositi che le banche detengono presso la Bce aumentano.

### Gli effetti sull'economia

Perché operazioni simili dovrebbero giovare all'economia? L'intento della Bce è di indurre le banche ad aumentare la quantità di prestiti alle imprese e alle famiglie. Trovandosi inondate di soldi, dovrebbero essere spinte a prestarne almeno una parte al resto dell'economia. È vero però che prestare soldi è un'attività particolarmente rischiosa in un periodo di crisi economica: la prospettiva di non riaverli più indietro è più concreta che in altri tempi. Quindi, una banca può scegliere di "parcheggiare" i soldi ricevuti in attesa di tempi migliori, tenendoli presso la Bce stessa o investendoli in titoli a breve termine (come i Bot). Ciò spiega perché, da quando la Bce ha iniziato il Qe, l'offerta di prestiti da parte delle banche sia migliorata, ma non in misura tale da imprimere una svolta all'economia.

L'altro canale attraverso il quale il Qe sostiene l'economia è il tasso di cambio. Coloro che si trovano in mano tutta questa moneta immessa nel sistema, che siano banche o altri soggetti, decidono di investire una parte in valuta estera, che comprano vendendo euro. Facendo così, fanno diminuire il valore dell'euro nei confronti delle altre valute. Da un anno a questa parte, l'euro si è svalutato del 12 per cento nei confronti del dollaro. Parte della svalutazione è avvenuta prima che il Qe avesse inizio, grazie al classico effetto creato dalle aspettative. Prevedendo l'introduzione del Qe e la conseguente svalutazione dell'euro, qualcuno ha pensato bene di comprare in anticipo valuta estera, destinata a rivalutarsi rispetto all'euro; il risultato è stato una immediata svalutazione della moneta europea. A sua volta, la svalutazione rende più convenienti le nostre esportazioni verso gli altri paesi: se un americano paga di meno un euro, vuole dire che paga di meno le merci prodotte da noi, il cui prezzo è fissato in euro.

### La solitudine della Bce

Ma serve davvero il Qe? Guardando alla debolezza della ripresa in atto, sarebbe fin troppo facile criticare la Bce dicendo che serve a poco. In realtà, il 2015 è il primo anno, dopo molti di crisi, nel corso del quale le previsioni di crescita vengono periodicamente riviste al rialzo,

seppure di poco, anziché al ribasso. Va anche detto che la Bce è un po' isolata, visto che i governi europei si sono vincolati a una politica fiscale restrittiva, al fine di perseguire il pareggio di bilancio: è il risultato del *fiscal compact*. In presenza di tagli di spesa pubblica o di aumenti di tasse, la politica monetaria può fare poco per fare ripartire l'economia. Il rifiuto della Germania, che ha un bilancio pubblico più solido di altri, di realizzare una politica fiscale espansiva, costringe altri paesi con alto debito ad aumentare il loro disavanzo. L'Italia sta facendo così con la legge di bilancio per il 2016.

In ogni caso, la Bce sembra intenzionata ad aumentare la sua potenza di fuoco. Il piano già avviato prevede acquisti di titoli per 60 miliardi al mese, dal febbraio 2015 al settembre 2016, per un totale di 1.140 miliardi. È un programma aggressivo, destinato a fare aumentare la dimensione del bilancio della Bce di circa il 50 per cento. Tuttavia, recenti dichiarazioni di Mario Draghi hanno lasciato intendere che la Bce ne sta studiando un ampliamento, nella sua dimensione e nella sua durata. Ne sapremo di più il 3 dicembre, quando si riunirà il Consiglio direttivo della Bce.

L'ampliamento del Qe potrebbe essere accompagnato da una riduzione del tasso d'interesse sui depositi che le banche tengono presso la Bce. In realtà, questi sono già sotto zero, seppure di poco (20 centesimi): per un verso, quindi, la Bce ha già rotto il tabù dei tassi d'interesse negativi. Potrebbe decidere di andare oltre, nell'intento di indurre le banche a impiegare i loro soldi in prestiti e in valuta estera (anziché "parcheggiarli"), favorendo così una ulteriore svalutazione dell'euro. Il fenomeno dei tassi d'interesse negativi, impensabile fino a poco tempo fa, è quindi destinato ad ampliarsi. Sono i paradossi di una politica monetaria lasciata sola.

◀ 61

◀ 91

4 Commenti

Stampa

In questo articolo si parla di: [Bce](#), [quantitative easing](#), [tassi negativi](#)

#### BIO DELL'AUTORE

ANGELO BAGLIONI



Insegna Economia Politica presso l'Università Cattolica di Milano, Facoltà di Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicurative. Ha recentemente insegnato anche al Master in Economia e Banca presso la Facoltà di Economia R.M. Goodwin dell'Università di Siena. È membro del Comitato direttivo e scientifico del Laboratorio di Analisi Monetaria (Università Cattolica di Milano e Associazione per lo Sviluppo degli Studi di Banca e Borsa). Dal 1988 al 1997 è stato economista presso l'Ufficio Studi della Banca Commerciale Italiana (ora Intesa Sanpaolo), come responsabile della Sezione Intermediari Finanziari. I suoi interessi di ricerca si collocano nell'area dell'economia monetaria e finanziaria. Ha scritto libri e articoli pubblicati su riviste internazionali. È laureato in Università Bocconi e ha conseguito il Master in Economics presso la University of Pennsylvania. Redattore de

lavoce.info.

[Altri articoli di Angelo Baglioni](#)

## CAPITOLO 3 LA DISOCCUPAZIONE E LE POLITICHE DEL LAVORO

### 3.1 IL TASSO DI DISOCCUPAZIONE

Si tratterà in questo capitolo delle politiche economiche volte a risolvere il problema della disoccupazione, problema per il quale all'interno del sistema economico vi sono persone che non riescono a trovare lavoro.

Innanzitutto occorre occuparsi della misurazione: misurare la disoccupazione significa misurare i non occupati, cioè coloro che vorrebbero lavorare ma non riescono a trovare lavoro, in pratica quella che viene detta "disoccupazione involontaria".

Secondo l'Istat "Il tasso di disoccupazione si ottiene come rapporto percentuale tra la popolazione di 15 anni e più in cerca di occupazione e le forze di lavoro. Queste ultime sono date dalla somma degli occupati e delle persone in cerca di occupazione. La definizione di persona in cerca di occupazione fa riferimento al concetto di ricerca attiva di lavoro, ovvero all'aver compiuto almeno un'azione di ricerca di un determinato tipo nelle quattro settimane che precedono quella a cui fanno riferimento le informazioni raccolte durante l'intervista e all'essere disponibili a lavorare nelle due settimane successive".

La misurazione della disoccupazione avviene attraverso il tasso di disoccupazione, che si ottiene dal rapporto percentuale tra disoccupati e forza lavoro:

Tasso di disoccupazione (%) = numero disoccupati / forza lavoro

Per definire il denominatore, la forza lavoro, si utilizza la misura di coloro che hanno la capacità di lavorare, con esclusione delle persone al di sotto dell'età lavorativa, quelle al di sopra, che sono in pensione, e quelle che per incapacità fisiche non possono lavorare. Tutti gli altri fanno parte della forza lavoro di un paese. A proposito di questa variabile si può dire che negli ultimi tempi si registra un aumento in questa cifra dovuto all'ingresso di lavoratori immigrati da altri paesi; d'altra parte, si ha un effetto opposto a causa della diminuzione della natalità che, al contrario, fa diminuire tale variabile e causa il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione.

Per quanto riguarda la quantificazione statistica, esistono a livello nazionale divari profondi e persistenti. Nel 2011 il tasso di disoccupazione varia dal 5,0 per cento

del Nord-est al 13,6 per cento del Mezzogiorno. In un confronto europeo, il tasso di disoccupazione italiano nel 2011 (8,4 per cento) è inferiore a quello della media UE (9,7 per cento), con un differenziale che nel corso dell'anno si è lievemente ampliato.

Un altro tipo di misurazione è il tasso di occupazione della popolazione tra 20 e 64 anni che è uno degli indicatori previsti dalla Strategia Europa 2020 per lo sviluppo e l'occupazione. Tale indicatore è rivolto a valutare la capacità di utilizzo delle risorse umane disponibili e rappresenta quindi una misura della forza strutturale di un sistema economico.

Il tasso di occupazione 20-64 anni si ottiene dal rapporto tra gli occupati tra i 20 e i 64 anni e la popolazione della stessa classe di età per cento. Secondo l'indagine sulle forze di lavoro, armonizzata a livello europeo, una persona è definita occupata se, nella settimana di riferimento, ha svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura, oppure è stata assente dal lavoro (ad esempio per ferie, malattia, cassa integrazione), ma ha mantenuto il posto di lavoro o l'attività autonoma.

L'obiettivo fissato dall'Unione europea prevede nel 2020 una quota di popolazione occupata tra 20 e 64 anni pari al 75,0 per cento. Nel 2011 il valore dell'indicatore in Italia (61,2 per cento) è stato di quasi 14 punti percentuali inferiore a questo traguardo.

Nei paesi europei, nel 2011 il tasso di occupazione medio delle persone tra 20 e 64 anni è stato inferiore di 6,4 punti percentuali al traguardo fissato per il 2020. Questo risultato evidenzia elevate eterogeneità tra gli stati membri: cinque paesi (Svezia, Paesi Bassi, Germania, Danimarca e Austria) hanno già raggiunto e superato l'obiettivo stabilito per il 2020; ma sono ancora 16 i paesi con valori dell'indicatore inferiori al 70 per cento, tra cui l'Italia. Nella graduatoria europea, solamente Ungheria e Grecia presentano tassi di occupazione inferiori al nostro Paese.

A livello statistico, bisogna fare un'ulteriore precisazione. Per parlare di cause e rimedi non si può considerare l'occupazione a livello nazionale, perché non ci dà un'indicazione precisa di quale sia il tipo e quali siano di conseguenza le cause della disoccupazione. Occorre allora parlare di statistiche più specifiche che caratterizzano diverse categorie di lavoratori. E' molto importante, ad esempio, analizzare il tasso di occupazione nei diversi settori di attività, quello femminile e quello suddiviso per aree geografiche, per vedere se il problema è concentrato su alcune fasce specifiche della popolazione.

Per quanto riguarda la suddivisione in settori di attività, l'Italia ha subito storicamente dei notevoli cambiamenti. Nel 1861 il 70% della popolazione attiva lavorava nel settore agricolo, il 18% nell'industria e il 12% nelle altre attività; cinquanta anni dopo, i lavoratori agricoli scendono al 52% mentre quelli di industria e servizi salgono a 26 e 22% del totale. Nel secondo dopoguerra l'agricoltura incide ancora per il 42% ma industria e servizi acquistano maggiore peso (32 e 26%). E' lo sviluppo industriale degli anni Sessanta che modifica la distribuzione degli occupati fra settori: nell'industria si arriva al 41%, nei servizi al 30% mentre gli occupati in agricoltura si attestano sotto il 30%. La terziarizzazione dell'economia produce un ulteriore spo-

stamento degli occupati: nel 1981 i servizi assorbono la quota maggiore di lavoratori (quasi il 50%), l'industria scende sotto il 40% e l'agricoltura arretra all'11%.

Per quanto riguarda il livello di partecipazione femminile al mercato del lavoro, questo è in Italia storicamente basso rispetto ad altre realtà nazionali. Nel 1977, considerando le donne fra i 25 e i 64 anni, ne risultavano attive (occupate o in cerca di lavoro) 35 su 100. La soglia del 50% viene raggiunta solo nel 2000 per salire a 56% nove anni dopo. Nella media europea a 27 paesi le donne attive nella stessa fascia di età sono il 69,4% e superano l'80% in Lettonia (80,1), Norvegia (80,6), Islanda (82,7) e Svezia (82,8)

### INDICATORI DEL LAVORO PER SESSO E AREA GEOGRAFICA Anno 2011, valori percentuali - Fonte: ISTAT

	Tasso di attività (15-64 anni)	Tasso di occupazione (15-64 anni)	Tasso di disoccupazione
<b>SESSO</b>			
Maschi	73,1	67,5	7,6
Femmine	51,5	46,5	9,6
<b>AREA GEOGRAFICA</b>			
Nord	69,3	65,2	5,8
Centro	66,2	61,1	7,6
Mezzogiorno	51,0	44,0	13,6
<b>Totale</b>	<b>62,2</b>	<b>56,9</b>	<b>8,4</b>

Un'altra misurazione è il tasso di inattività che rappresenta un indicatore particolarmente importante per quei paesi, come l'Italia, caratterizzati da una bassa partecipazione al mercato del lavoro. Il tasso di inattività si ottiene dal rapporto percentuale tra le non forze di lavoro nella fascia di età 15-64 anni e la corrispondente popolazione. Sono definite come non forze di lavoro le persone che non sono classificate nè come occupati, nè come in cerca di occupazione.

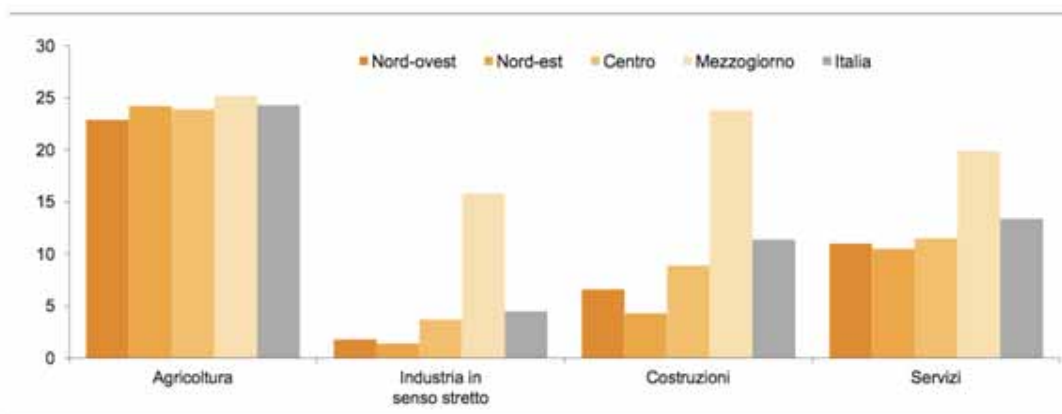
Il tasso di inattività italiano nel 2011 non subisce variazioni rispetto all'anno precedente, attestandosi al 37,8 per cento. Tale risultato è la sintesi di un livello di inattività maschile pari al 26,9 per cento e di un tasso femminile particolarmente elevato (48,5 per cento). Rispetto al 2010, il tasso di inattività maschile segnala un incremento di due decimi di punto, mentre quello femminile registra una flessione di quattro decimi. Se si esamina l'andamento dell'ultima decade, emerge che l'indicatore raggiunge i livelli più elevati nell'ultimo triennio. Nel periodo considerato il tasso maschile è cresciuto di quasi due punti percentuali, mentre la componente femminile ha ridotto il suo elevato valore solo di otto decimi di punto.

Per concludere l'analisi del mercato del lavoro italiano occorre analizzare anche il fenomeno del lavoro sommerso, il c.d. lavoro nero, cioè del lavoro svolto al di fuori della conformità legislativa.

Secondo quanto comunicato dall'OCSE, l'Italia occupa il secondo posto in classifica subito dopo la Grecia, per quanto concerne il lavoro nero. Secondo l'Istat, nell'anno 2009, i lavoratori non in regola erano 3 milioni. Secondo i dati del Fondo

Monetario Internazionale, in termini percentuali, il lavoro nero si avvicina al 27%.

### UNITA' DI LAVORO IRREGOLARI PER SETTORE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA Percentuale sul totale delle unità di lavoro – anno 2010 - Fonte: ISTAT



La presenza di attività di lavoro sommerso viene associata nella letteratura economica agli elevati livelli di regolamentazione e di tassazione e alla corruzione nel sistema economico. L'analisi empirica mostra come l'economia sommersa sia negativamente correlata al grado di sviluppo del paese, al tasso di partecipazione della forza lavoro e all'intensità di utilizzo del fattore lavoro, mentre la correlazione risulta positiva con il tasso di disoccupazione, il prelievo fiscale (diretto), la regolamentazione dell'attività economica ed il livello di corruzione.

E' necessario anche sottolineare il legame tra immigrazione ed economia sommersa: spesso, per gli immigrati, lavorare nel sommerso costituisce l'unica possibilità di sostentamento e può facilmente trasformarsi in forme di sfruttamento operate dalle imprese che operano irregolarmente.

Il lavoro nero alimenta fortemente evasione fiscale e disfunzioni nei sistemi di protezione sociale e previdenziale. Inoltre va rilevato che i lavoratori irregolari hanno uno stipendio più basso rispetto ai lavoratori irregolari e sono costretti a lavorare di più, in condizioni di minore sicurezza del lavoro ed in completa assenza di tutele sui propri diritti sindacali.

Il problema dell'economia sommersa e quello del lavoro nero e dell'evasione fiscale rappresentano fattori critici che causano il mancato rilancio dell'occupazione e l'impossibilità di una ristrutturazione del sistema del mercato del lavoro.

Al di là dell'analisi statistica, della sua misurazione e dell'incidenza dell'illegalità, la disoccupazione necessita di soluzioni urgenti, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo. Prima di parlare delle cause e dei rimedi, occorre però concentrarsi sulla rilevanza del problema: cosa vuol dire avere un certo livello di disoccupazione e quali problemi porta con sé.

La disoccupazione ha una rilevanza dal punto di vista sociale, nel senso che chi è disoccupato non ha un reddito per potersi permettere una vita dignitosa, probabilmente deve dipendere da altre persone della famiglia, quindi il reddito di un

componente deve servire a mantenere anche alcuni suoi familiari.

La disoccupazione è un problema molto grave perché ha riflessi sul sociale e i disoccupati sono persone che non riescono a contribuire al sistema produttivo e neanche a alimentare i consumi dei beni, quindi non si crea alcuna spinta allo sviluppo ulteriore del sistema economico. La disoccupazione va quindi combattuta e cercare i rimedi in tema di politiche del lavoro è estremamente importante.

Nel Trattato di Maastricht non è stato inserito, tra i parametri con cui sono stati giudicati i paesi aderenti, il tasso di disoccupazione. Come si vedrà le politiche del lavoro possono far aumentare il debito pubblico; d'altra parte, l'Unione Monetaria ha spinto i paesi a sanare il bilancio attraverso politiche di controllo del debito pubblico che però sono in opposizione all'obiettivo di migliorare l'occupazione. La Banca Centrale Europea è espressione di una unione monetaria, cioè, come già detto, si tratta di una istituzione che si occupa principalmente del problema dell'inflazione. Questa scelta dipende dal fatto che per introdurre la moneta unica era importante che tutti gli stati si accordassero sul controllo del livello dei prezzi. Ciascuno paese da parte sua ha poi a che fare col problema della disoccupazione, quindi quella del lavoro è una di quelle politiche che sono state lasciate, per così dire, alla decisione autonoma a livello nazionale.

Non va dimenticato però che il primo articolo della nostra Costituzione è dedicato del lavoro; non solo, occorre aggiungere che la Comunità Europea è nata con il Trattato di Roma nel 1957 nel quale viene affermato che: "la Comunità ha il compito di promuovere lo sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e protezione sociale, un alto grado di competitività che converge nei risultati economici".



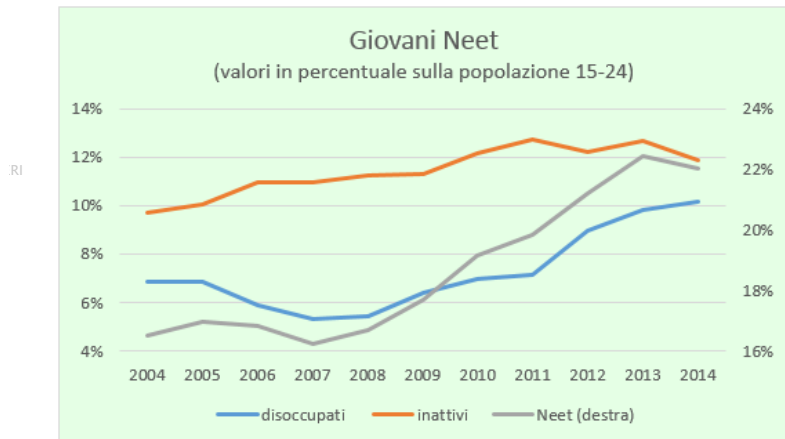
Home > Rubriche > La parola ai numeri > I giovani Neet e la disoccupazione

# I giovani Neet e la disoccupazione

02.04.15

Michele Pellizzari

I recenti dati sul mercato del lavoro dell'Istat hanno di nuovo indicato un calo dell'occupazione, **soprattutto tra i giovani**. In questo contesto vengono spesso citati anche i cosiddetti Neet, ovvero quei giovani ( di età compresa tra i 15 e i 24 anni) che non sono né occupati né impegnati a scuola o all'università. Si tratta di un'utile classificazione perché permette di capire se il basso tasso di occupazione tra i giovani sia dovuto effettivamente al fatto che molti di essi non trovano lavoro, oppure più semplicemente al fatto che molti sono ancora impegnati in un percorso scolastico. I dati riportati nel grafico mostrano l'andamento nel corso degli ultimi 10 anni dei giovani occupati, disoccupati e inattivi in rapporto alla popolazione totale dei 15-24enni. Si nota molto chiaramente che i Neet sono aumentati costantemente dall'inizio della crisi e che tale aumento è dovuto principalmente ai disoccupati. Gli inattivi non impegnati a scuola sono anch'essi in aumento ma il trend non sembra aver risentito in modo significativo della crisi del 2008.



Fonte: Istat

50

2 Commenti

Testo

Stampa

In questo articolo si parla di: [disoccupazione giovanile](#), [giovani](#), [Istat](#), [Neet](#)





Home > Argomenti > Lavoro > Occupazione: un settembre in chiaroscuro

## Occupazione: un settembre in chiaroscuro

31.10.17

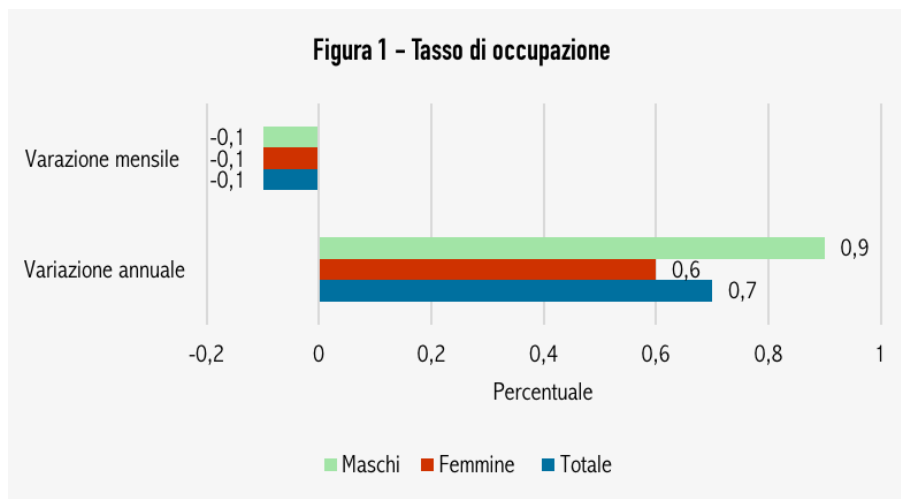
Ivan Lagrosa

*I dati occupazionali di settembre mostrano un netto cambio di rotta: al contrario di quanto accaduto nei mesi precedenti, a crescere sono gli occupati maschi e con più di 35 anni. Si interrompe bruscamente il calo degli inattivi e il lavoro è più precario.*

### Occupati e disoccupati

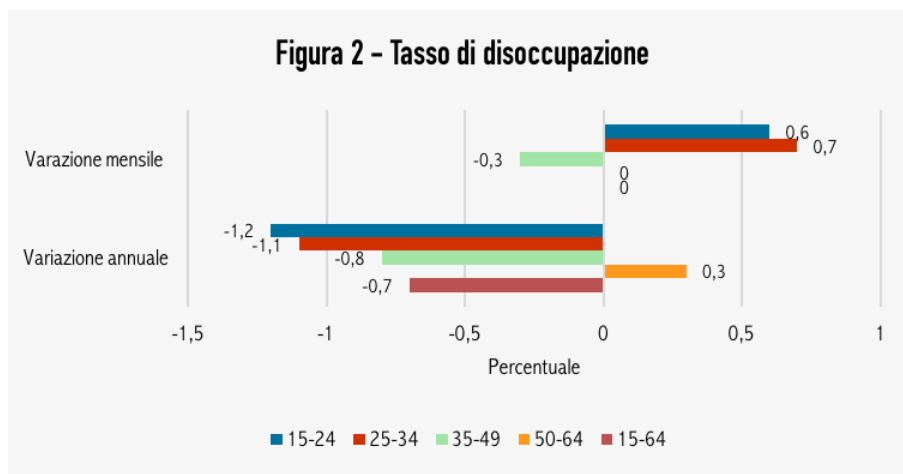
Dopo la crescita sostenuta dei mesi precedenti – solo ad agosto erano stati creati 36mila nuovi posti di lavoro – l'occupazione a settembre rimane pressoché invariata: il saldo è positivo di 2mila nuove unità ed è frutto di un calo di 13mila occupate femmine e di un incremento di 15mila nuovi occupati maschi. Considerando la suddivisione per fasce di età, emerge poi come il leggero incremento occupazionale, oltre a essere concentrato sui maschi, sia dovuto a dinamiche positive tra gli occupati over 35 e negative per quelli più giovani: nel primo caso c'è stato un aumento di 80mila unità e nel secondo una diminuzione di 78mila.

Di particolare rilievo è poi l'aumento del numero di persone inattive registrato nell'ultimo mese (+25mila), concentrate per la maggior parte tra i maschi. I dati assoluti si traducono in un tasso di occupazione sostanzialmente invariato su base mensile e in un aumento di circa un punto percentuale su base annua (figura 1).



Fonte: Istat

Le dinamiche occupazionali si riflettono così in un tasso di disoccupazione in aumento, su base mensile, solo per le fasce più giovani, nonostante un saldo negativo annuale (figura 2).

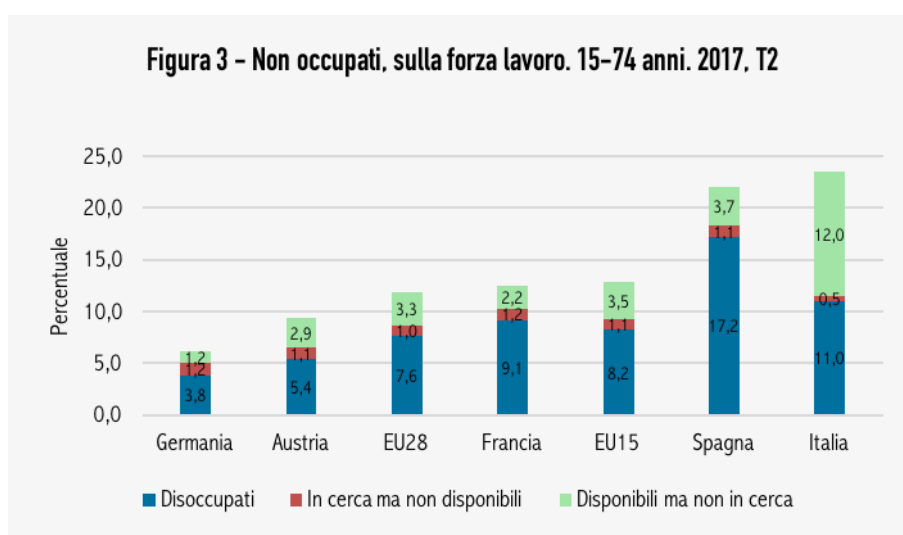


Fonte: Istat

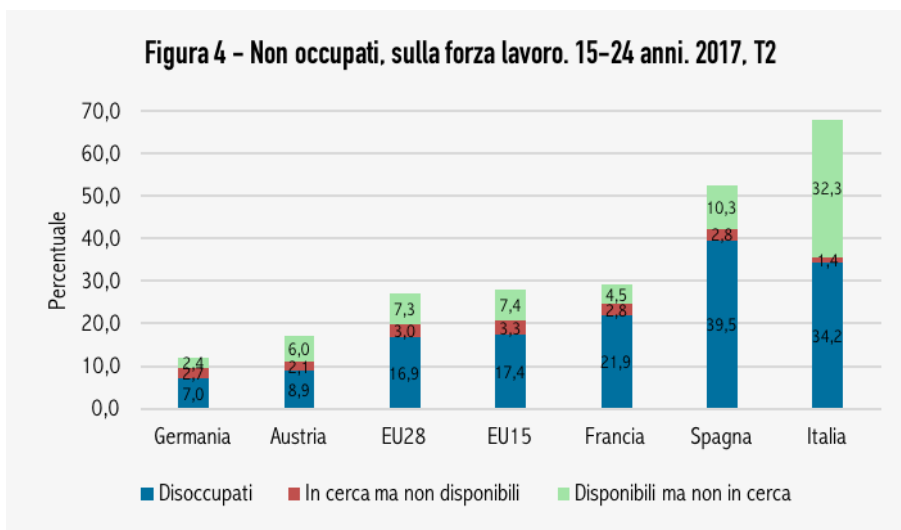
#### Ai margini del mercato del lavoro

I dati occupazionali nascondono in realtà un folto sottobosco di persone ai margini del mercato del lavoro. Alcune di queste, pur rientrando formalmente tra le persone inattive, risultano infatti potenzialmente interessate a ottenere un'occupazione. È il caso di coloro che sono impegnati in attività di ricerca ma non sono disponibili a lavorare nell'immediato, o di coloro che sarebbero disponibili a lavorare, senza per questo essere coinvolti attivamente nella ricerca di un'occupazione. Queste persone mostrano un grado di inattività relativamente basso, che le rende, nei fatti, più affini al profilo dei disoccupati – ossia a coloro (i) senza un'occupazione, (ii) impegnati in attività di ricerca e (iii) disponibili a lavorare nell'immediato. Dai dati (figura 3) emerge come l'Italia, rispetto ai partner europei, abbia numeri decisamente elevati in relazione a questi fenomeni, soprattutto in uno dei due casi. La percentuale di persone che si dichiarano pronte a prender parte a un'occupazione ma che non sono in cerca di essa è infatti pari a circa il quadruplo della media europea. E lo stesso dato per la fascia di età 15-24 anni (figura 4) raggiunge livelli ancor più alti.

In questa categoria incontriamo anche i cosiddetti "scoraggiati", coloro che hanno smesso di cercare un impiego perché ritengono eccessivamente basse le possibilità di trovarlo, ma che sarebbero comunque disponibili a lavorare nel caso si presentasse l'occasione. Nei periodi di ripresa economica, in un contesto di rinnovata fiducia, molte di queste persone decidono quindi di intraprendere nuovamente attività di ricerca, facendo così aumentare, almeno inizialmente, le fila dei disoccupati. È di fronte a questo fenomeno – in atto da diverso tempo benché nel mese di settembre abbia conosciuto una battuta di arresto – che incrementi del tasso di disoccupazione possono essere salutati in maniera meno pessimista che in altri contesti.

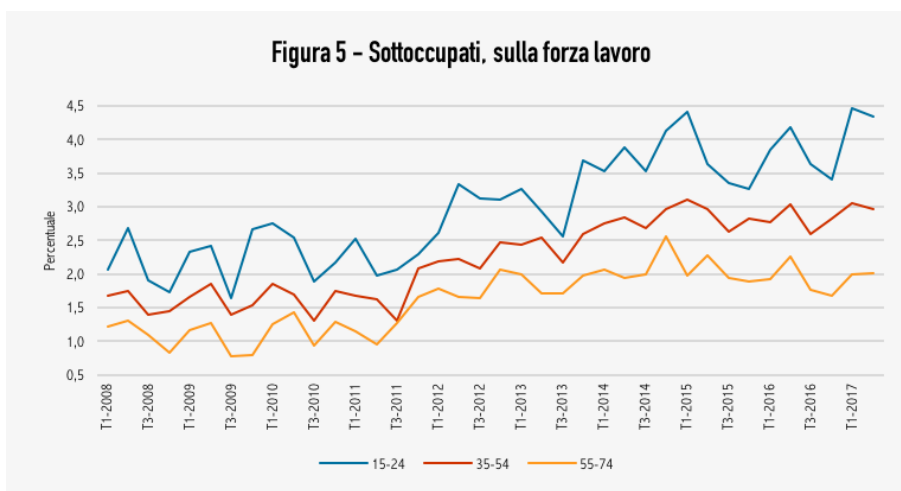


Fonte: Eurostat



Fonte: Eurostat

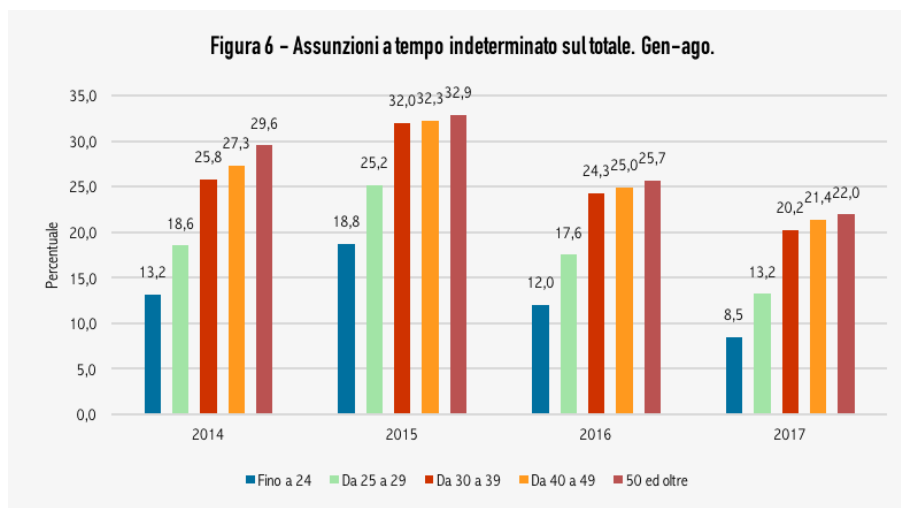
Un secondo gruppo di persone che può essere considerato ai margini del mercato è rappresentato dai cosiddetti sottoccupati, ossia da coloro che, impiegati con un part-time, vorrebbero lavorare un numero maggiore di ore e sarebbero disposti a farlo nell'immediato. I dati (figura 5) mostrano come, nel complesso, il fenomeno sia in crescita, in particolar modo per le fasce più giovani della popolazione. Il trend non deve in ogni caso sorprendere, se considerato alla luce di come i periodi di ripresa economica siano in media caratterizzati proprio da un utilizzo più flessibile della forza lavoro.



Fonte: Istat

#### Nuove assunzioni

Se poi consideriamo la qualità dei posti di lavoro dipendente creati nel mese di settembre, vediamo una diminuzione di 18mila unità nel tempo indeterminato e un aumento di mille unità in quello a termine. Si conferma quindi un trend di crescita - in questo caso relativamente debole - del lavoro precario. La figura 6 mostra chiaramente come le nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato rappresentino oggi meno di un quarto delle assunzioni totali, con picchi particolarmente negativi tra i lavoratori più giovani, dove un ruolo importante, oltre che dalle assunzioni a termine, è giocato anche dall'apprendistato e dalle assunzioni stagionali.



Fonte: Inps

Così, dal gennaio all'agosto di quest'anno, solo l'8,5 per cento delle assunzioni di lavoratori con meno di 24 anni è avvenuta con contratti stabili, un numero che nel 2015 si era rivelato più alto di ben 10 punti percentuali. È in questo contesto che arriveranno i nuovi sgravi mirati sulle assunzioni a tempo indeterminato dei giovani lavoratori, inserite dal governo nella prossima legge di bilancio.

◀ 16

[Un Commento](#)

[Stampa](#)

In questo articolo si parla di: [disoccupazione](#), [inattivi](#), [Ivan Lagrosa](#), [lavoro](#), [occupazione](#)

#### BIO DELL'AUTORE

IVAN LAGROSA



Studente di Economic and Social Sciences presso l'Università Bocconi e Visiting Student presso il Centro di Ricerca IGIER (Bocconi), si è laureato con lode in Economia e Commercio all'Università di Torino con una tesi sulla Jobless recovery nel mercato del lavoro statunitense e diplomato, con distinction, al Collegio Carlo Alberto. Ha collaborato con il Quotidiano La Stampa e collabora attualmente con la rivista Quadrante Futuro del Centro di Ricerca "Luigi Einaudi". È membro del Consiglio direttivo di CEST - Centro per l'Eccellenza e gli Studi Transdisciplinari e co-fondatore del magazine online NEOS.

[Altri articoli di Ivan Lagrosa](#)

### **3.3 IL MERCATO DEL LAVORO ITALIANO e IL PROBLEMA DELLA FLESSIBILITA'**

**Le politiche del lavoro in Italia si sono spesso indirizzate verso l'obiettivo di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro, in particolare, attraverso una maggiore flessibilità del mercato.**

Storicamente lo Statuto dei Lavoratori del 1970 era improntato al sostegno verso i diritti sociali individuali e dunque prevedeva alcune rigidità. Negli anni '80 si è assistito a un'inversione di tendenza, verso una progressiva accettazione della flessibilità attraverso l'introduzione di nuove forme contrattuali, ma si sono anche mantenute delle rigidità del mercato, soprattutto dirette a fornire un reddito di mantenimento nei confronti di quei lavoratori coinvolti nei processi di crisi e di ristrutturazione d'impresa.

Solo negli anni '90 la flessibilità inizia ad essere percepita come una necessità oggettiva. La legislazione si è allora modificata verso nuove forme contrattuali di tipo flessibile, volte ad accrescere l'occupazione senza dettare regole precise, creando anche forme di lavoro caratterizzate dal precariato.

Con la legge 196/1997, il c.d. "Pacchetto Treu", si sono introdotte numerose modifiche alla regolamentazione del lavoro temporaneo, con particolare riferimento all'apprendistato, ai tirocini, ai contratti di formazione.

Ma la vera svolta si è avuta con la legge 30/2003, la "Legge Biagi", pensata e costruita seguendo le richieste dell'Unione Europea, che apporta una riforma molto vasta con l'intento di creare nuovi posti di lavoro e diminuire la rigidità del sistema attraverso forme di flessibilità contrattuale, introducendo nuove forme contrattuali di tipo temporaneo (contratto di somministrazione all'apprendistato, il contratto di lavoro intermittente, a progetto etc.).

Questa normativa ha, senza dubbio, portato a risultati molto incoraggianti dal punto di vista dei tassi di occupazione e ha rappresentato un grosso passo in avanti verso un mercato del lavoro più flessibile; tuttavia questi interventi sono risultati poco organici rispetto alle esigenze di sicurezza e tutela dei lavoratori causando disagi sociali e fenomeni di precarietà.

In verità, in Italia non si sono seguite le indicazioni della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) che rappresenta la fase embrionale del concetto di flessibilità e che ha introdotto i primi elementi distintivi di una strategia volta alla flexicurity, come in molti paesi del nord Europa. E' da sottolineare la mancanza di una visione complessiva ed organica degli elementi di flessibilità, in particolare, la sincronizzazione ed il coordinamento di misure volte a "flessibilizzare" il mercato ed il rapporto di lavoro, ma anche interventi di riforma sugli ammortizzatori sociali per aumentare la sicurezza nel mercato.

Un tentativo importante verso una semplificazione del sistema ed una maggiore tutela dei lavoratori è inserito nella Legge 93/2012, la c.d. "Riforma del Lavoro Fornero": il legislatore ha inteso creare un mercato del lavoro "inclusivo e dinamico" volto ad aumentare l'occupazione, in particolare per le categorie più deboli come i giovani e le donne, ridurre i tempi della transizione tra scuola e lavoro e tra disoccupazione ed occupazione, contribuire alla crescita della produttività e stimolare lo sviluppo e la competitività delle imprese, oltre che creare un sistema di tutele più universalistico.

Attraverso una particolareggiata disciplina dei contratti di apprendistato si intende diminuire il lasso di tempo che intercorre tra la fine del percorso formativo individuale e l'inizio del percorso lavorativo. Numerose modifiche sono state intro-

dotte in merito ai contratti di tipo determinato (nuovi tempi di rinnovo, miglioramento contributiva etc.) ai contratti di lavoro accessorio, lavoro a progetto, lavoro intermittente e, ancora, al contratto di somministrazione; tutto ciò nel tentativo di irrobustire il meccanismo di garanzie dei lavoratori e razionalizzare l'uso dei contratti atipici.

La legge 93/2012 tocca molti aspetti del mercato del lavoro, perseguendo una distribuzione più equa delle tutele dell'impiego, attraverso il contenimento dei margini di flessibilità ed una nuova disciplina in merito al licenziamento di tipo individuale, disciplinare, collettivo e per motivi economici.

Un'ulteriore area di intervento è rappresentata dal tentativo di riformare il sistema degli ammortizzatori sociali con nuove regole sulla cassa integrazione e la nascita dell'Aspi, Assicurazione Sociale Per l'Impiego, un nuovo meccanismo di sostegno alle fasi di transizione lavorativa di tipo universale, che segue la forma del modello di sostegno nord europeo, con l'intento di ottenere un sistema più efficiente ed equo di ammortizzatori sociali.

Per ottenere questi risultati, la riforma individua alcune macro-aree d'intervento, in cui sono coinvolti gli istituti contrattuali, le tutele dei lavoratori nel caso di licenziamento illegittimo, la flessibilità e le coperture assicurative, i fondi di solidarietà, l'equità di genere e le politiche attive. Questo provvedimento legislativo ha, comunque, attirato a sé molte critiche che riguardano diversi aspetti; prima di tutto il mancato ampliamento degli ammortizzatori sociali a nuove fasce di lavoratori non tutelati, come precari e lavoratori a progetto; un'altra critica è la scarsa tutela del contratto di apprendistato. Queste osservazioni mostrano come l'intervento del legislatore, seppur nell'ottica di riordinare e rendere efficiente il sistema, non mira ad ampliare le tutele e non vengono perseguiti efficacemente obiettivi di tipo sociale. Accanto a tutto questo, molti analisti osservano una mancanza di coraggio nella modifica della disciplina del licenziamento che rappresenta, ancora oggi, un punto molto critico per le imprese. Si denuncia, inoltre, il rischio di una crescita del dualismo fra lavoratori precari e non precari, legato ad un accrescimento del costo del lavoro dei contratti atipici che potrebbe, in un momento di crisi, aumentare il numero dei disoccupati.

Di recente tra le proposte avanzate volte ad una riforma del mercato del lavoro e ad una maggiore flessibilità si può citare il modello di Boeri<sup>35</sup> e Garibaldi<sup>36</sup>.

Il modello "Boeri - Garibaldi" propone uno di quelli comunemente indicati con l'espressione "contratti a stabilità crescente", tesi a ricondurre le forme contrattuali flessibili a nuove forme di contratto di lavoro a tempo indeterminato; si ha un "contratto unico" e ricomprende la maggior parte dei contratti flessibili ed il contratto

---

35. Tito BOERI è Professore ordinario di Economia alla Bocconi, dove è anche prorettore alla Ricerca. E' direttore della Fondazione Rodolfo De Benedetti, responsabile scientifico del festival dell'economia di Trento e collabora con La Repubblica.

36. Pietro GARIBALDI, Professore ordinario di Economia Politica presso l'Università di Torino, è direttore del Collegio Carlo Alberto e responsabile degli studi sul lavoro della Fondazione De Benedetti. E' consigliere di sorveglianza e membro del comitato di controllo di Intesa San Paolo.

standard a tempo indeterminato attualmente in vigore. Il modello di contratto unico prevede la sostituzione di tutte le forme di contratto dipendente a termine con un contratto a tempo indeterminato con la suddivisione del rapporto lavorativo in tre fasi: una fase di prova, una fase di inserimento ed una fase di stabilità. Tale proposta garantisce un contratto a tempo indeterminato sin dalle prime fasi della vita lavorativa ponendosi come rimedio al problema della precarietà; in questo modo le imprese possono investire in un contratto destinato a durare e godere, allo stesso tempo, di vantaggi derivati dalla flessibilità e dalla possibilità di licenziamento.

Questa ed altre proposte di riforma rimangono però inattuata e questo malgrado la grave situazione del mercato del lavoro italiano.

Per finire occorre citare il modello universalmente riconosciuto come maggiormente rappresentativo della strategia politica che mira a rendere il mercato del lavoro flessibile, assicurando al contempo una forte protezione sociale, soprattutto per i lavoratori a margine e per i disoccupati, quello danese.

Tale modello è stato qualificato dalla letteratura come un “triangolo d’oro” i cui tre vertici sono costituiti da un mercato del lavoro altamente flessibile, uno schema generoso di ammortizzatori sociali e da un’ampia diffusione delle politiche attive, il tutto associato ad un alto grado di coesione sociale.

Si ha una flessibilità di tipo numerico riferita al numero di dipendenti che ogni anno cambia lavoro, da un’azienda a un’altra, attraversando un periodo di disoccupazione. Alla flessibilità numerica dovuta alla forte mobilità del lavoro vanno aggiunti gli alti livelli di flessibilità dell’orario (straordinari, part-time, ecc.), funzionale e organizzativa (mobilità interna al posto di lavoro sia orizzontale sia verticale), nonché salariale. Da osservare tuttavia che tutte queste forme di flessibilità non avvengono in Danimarca in un quadro di deregolazione, ma attraverso una gestione politica e un controllo dettagliato e concertato da parte delle organizzazioni sindacali e industriali. Fra le caratteristiche essenziali del modello danese non va trascurato il ruolo rilevante che in esso ha assunto, la contrattazione fra le parti sociali, che si accompagna solitamente a un clima di mutua fiducia e responsabilità, spesso con l’intervento delle sole autorità politiche locali.

In Danimarca l’intervento legislativo sul mercato del lavoro si limita a definire aspetti di cornice (relativi a ferie, sanità e sicurezza) o al recepimento di direttive comunitarie: quasi tutti gli aspetti principali relativi al rapporto di lavoro (in primis i livelli salariali, ma anche l’offerta di corsi di formazione e le stesse politiche attive) sono gestiti dalle parti sociali a livello di impresa o di settore.

La forte mobilità ha una delle sue ragioni importanti nella prevalenza delle piccole e medie imprese nell’industria danese, ma c’è consenso sul fatto che l’assenza di norme protettive contribuisca ad accentuare il fenomeno. Ma, nonostante la limitata legislazione a protezione del posto di lavoro, l’elevata mobilità occupazionale e il frequente transito nella disoccupazione, i cittadini danesi nella totalità delle indagini demoscopiche in materia si dichiarano molto più sicuri del proprio status occupazionale di quanto si registri negli altri paesi europei. Le possibili spiegazioni di tale apparente paradosso risiedono nella transitorietà del fenomeno della disoccupazio-

ne, nel controllo sociale che previene forme di licenziamento arbitrario e, soprattutto, nella generosità e nella tempestività del sistema di ammortizzatori sociali.

La Danimarca è pertanto caratterizzata da un sistema occupazionale ibrido: livelli di flessibilità comparabili con quelli dei paesi anglosassoni, ma, al contempo, sistemi di protezione sociale e schemi di attivazione a carattere universale propri del tradizionale modello di welfare scandinavo.

Il modello danese è considerato dalla Commissione europea come una best practice che tutti i paesi membri dell'UE dovrebbero cercare di imitare. E' quindi opportuno verificare in che misura sia possibile esportare con successo tale modello. In altre parole, si tratta di individuare le condizioni necessarie per replicare, anche in contesti profondamente diversi dalla Danimarca, gli indubbi successi registrati dal sistema danese, guardando anche ad alcuni aspetti critici.

In primo luogo, la Danimarca registra una graduale espulsione dei lavoratori con basse qualifiche che non sono in grado di sostenere le esigenze di continua crescita della produttività nè sono capaci di riqualificarsi mediante schemi di attivazione. Occorre segnalare poi come nella fruizione delle politiche attive l'offerta di formazione è principalmente diretta ai lavoratori più produttivi (che non ne avrebbero quindi particolarmente bisogno per rientrare nel sistema produttivo), anzichè essere destinate a quelli che hanno bisogno di accrescere le loro competenze.

Un'altra criticità è rappresentata dalla sostenibilità fiscale di un tale modello di flexicurity in una fase di recessione, ossia ci si chiede come si potrebbe finanziare un modello che assorbe molte risorse in una fase di difficoltà rappresentata da stringenti vincoli di bilancio e/o crescita del tasso di disoccupazione nonchè da contrasti fra le parti sociali. In tali condizioni, la flessibilità finirebbe per prevalere sull'istanza di sicurezza, come accaduto del resto negli anni più recenti nella gran parte dei paesi europei, dove si è significativamente incrementata la deregolamentazione del mercato del lavoro senza al contempo prevedere un'adeguata compensazione in termini di protezione sociale.

Infine, non vanno trascurate la struttura produttiva e le interconnessioni profonde fra politiche del lavoro e politiche industriali, incluse quelle per promuovere l'innovazione. Il successo dell'esperienza danese appare infatti fortemente legato alle esigenze di miglioramento delle qualifiche dei lavoratori in un sistema economico fortemente innovativo (anche se caratterizzato da piccole e medie imprese che chiedono ampia flessibilità, non avendo, date le loro limitate dimensioni, risorse interne per sopportare i cambiamenti strutturali), che appare richiedere flessibilità soprattutto per muoversi con meno vincoli lungo la frontiera tecnologica, piuttosto che per risparmiare sul costo del lavoro e continuare a competere nel breve periodo con i paesi emergenti nelle produzioni tradizionali. Allo stesso tempo, le politiche attive costituirebbero lo strumento principale e più efficiente affinché un sistema economico innovativo possa disporre di forza lavoro continuamente riqualificata in base alle proprie esigenze.





Home > Argomenti > Lavoro > Come è cambiato il mercato del lavoro dopo il Jobs act

## Come è cambiato il mercato del lavoro dopo il Jobs act

22.01.16

Tortuga

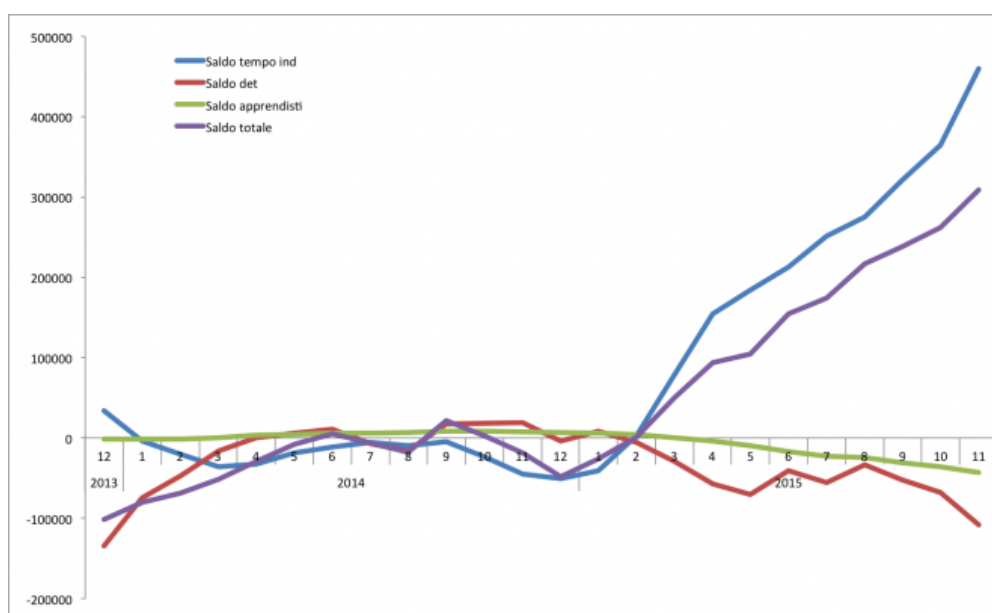
*Col Jobs act i contratti a tempo indeterminato sono cresciuti in modo netto, senza però un analogo aumento dei posti di lavoro. Questo dovrebbe comportare benefici su produttività e crescita. L'incognita è il comportamento dei datori di lavoro alla scadenza dei tre anni di decontribuzione.*

Il governo continua a sbandierare i successi del Jobs act, e addirittura la Cgil ha ammesso che punterebbe ad abolire solo alcuni punti del provvedimento e non la riforma del lavoro nella sua interezza. Tuttavia, sul fact-checking sulla legge c'è molta confusione. Quali aspetti del mondo del lavoro il Jobs act mira a cambiare? Quali sono i dati da considerare, i risultati da aspettarsi e le conclusioni da trarne?

### Cosa dicono i numeri

Per capire cosa è effettivamente cambiato è utile considerare due aspetti: l'andamento delle assunzioni/licenziamenti (i cosiddetti flussi), e i livelli di occupazione, ossia quante persone lavorano o cercano lavoro (i cosiddetti stock). L'[osservatorio Inps sul precariato](#) ha pubblicato ieri i nuovi dati sulle assunzioni/licenziamenti. [Come spiega Pietro Garibaldi](#), questi dati sono attendibili e completi, visto che l'Inps riporta direttamente i numeri dei contributi fiscali che riceve dai datori di lavoro. La linea blu riporta la somma delle nuove assunzioni a tempo indeterminato e delle trasformazioni, meno i licenziamenti. In altre parole, rappresenta quanti nuovi contratti a tempo indeterminato sono stati firmati, meno quelli che sono stati stracciati, nei dodici mesi precedenti.

**Grafico 1 - attivazioni e trasformazioni, al netto delle cessazioni (saldo tendenziale)**

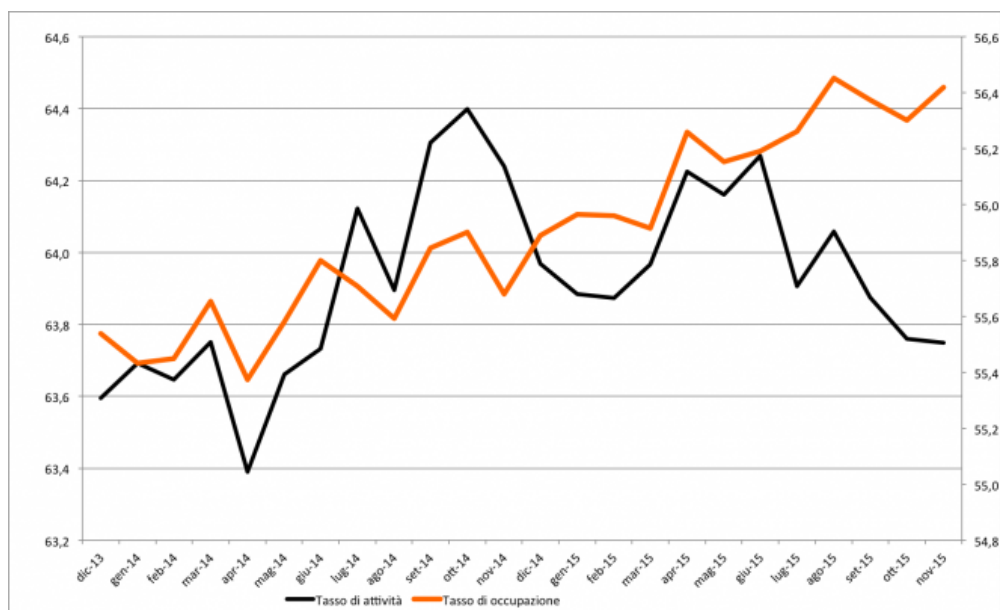


Il trend è evidente: da febbraio 2015 si registra un'impennata del numero di nuovi contratti a tempo indeterminato, mentre quelli a tempo determinato e apprendistato diminuiscono. L'introduzione delle tutele crescenti e soprattutto della decontribuzione fiscale sulle nuove assunzioni stabili sembra abbia spinto finalmente i datori di lavoro ad utilizzare il tempo indeterminato.

Il secondo dato è invece fornito dall'Istat, [nell'indagine mensile su occupati e disoccupati](#). Se prima si parlava di nuovi contratti, in questo caso si stima tramite campionamento il numero di persone che lavorano (gli occupati), quelle "attive" (la forza lavoro totale, ossia occupati e

disoccupati) e quelle inattive (né occupati, né in cerca di lavoro). La percentuale di occupati rispetto al totale della popolazione cresce da dicembre 2014, tuttavia da metà 2015 diminuisce la percentuale di attivi. Questo significa che solo alcuni dei milioni di disoccupati della crisi sono tornati a lavorare, mentre gli altri si sono ritirati dalla forza lavoro. I posti di lavoro sono quindi aumentati solo lievemente, un aumento non per forza dovuto direttamente al Jobs act, ma che potrebbe essere legato alla congiuntura economica e ad altri fattori esterni, per esempio il basso prezzo del petrolio.

Grafico 2 – tasso di occupazione



Quindi, il risultato principale della coppia Jobs act–decontribuzione è per il momento una massiccia virata sul tempo indeterminato, piuttosto che un boom di posti di lavoro. Un risultato sufficiente? Se il tempo indeterminato rimarrà la forma contrattuale centrale nei prossimi anni, le conseguenze positive su occupazione, produttività e crescita potrebbero effettivamente arrivare. Il contratto a tempo indeterminato potrebbe favorire, per esempio, l'investimento nella formazione del lavoratore oltre che consentire una maggiore stabilità economica alle famiglie.

### Gli effetti del Jobs act nel lungo periodo

Dall'altro lato, bisogna tenere a mente che il tempo indeterminato che vediamo crescere nelle statistiche non è più quello di Checco Zalone. Infatti, con le nuove tutele crescenti, il rischio è che, allo scadere dei tre anni di decontribuzione, quando il tempo indeterminato diventerà di nuovo costoso per i datori di lavoro, le aziende tornino ad assumere a tempo determinato, liberandosi dei contratti a tempo indeterminato prima che le tutele "crescano" troppo.

Bisogna inoltre tenere a mente che, secondo i sostenitori del Jobs act, l'aumento delle assunzioni e delle cessazioni evidenziato dai dati rappresenterebbe un passo verso un sistema in cui il lavoratore può essere assunto e licenziato più facilmente, sulla scorta di ammortizzatori sociali rinforzati e delle cosiddette politiche attive. Le misure in merito contenute nel Jobs act, anche secondo alcune analisi Ocse, potrebbero favorire un aumento dei livelli di produttività e di occupazione nel lungo periodo.

Per un giudizio completo, quindi, bisogna ancora una volta aspettare i prossimi dati. Per il momento possiamo prevedere una nuova impennata dei contratti a tempo indeterminato nel mese di dicembre, l'ultimo mese utile per usufruire della decontribuzione piena. Di lì al 2018, con la progressiva uscita di scena degli incentivi sui nuovi assunti che già da gennaio scenderanno al 40 per cento, capiremo se la nostra economia sta effettivamente scommettendo sul tempo indeterminato, o se siamo di fronte a una bolla dovuta esclusivamente agli sgravi fiscali. La speranza del governo è che la ripresa si rinforzi nel frattempo, permettendo di consolidare i nuovi posti di lavoro, e magari di mantenere conveniente dal punto di vista fiscale il lavoro a tempo indeterminato. L'aumento dei nuovi contratti a tempo indeterminato è quindi un buon segno ma, più che cedere ai trionfalismi, bisognerebbe tenere alta la guardia: la scommessa sulla ripresa e sul riportare il lavoro stabile al centro deve ancora essere vinta.

850

249

6 Commenti

Stampa

In questo articolo si parla di: [assunzioni](#), [decontribuzione](#), [Jobs Act](#), [tempo indeterminato](#)

## CAPITOLO 4 IL DEBITO PUBBLICO E LE POLITICHE FISCALI

### 4.1 IL DEBITO PUBBLICO E IL DEFICIT DI BILANCIO

In questo capitolo viene analizzato il debito pubblico, dal punto della sua misurazione e del suo andamento nel tempo considerando che si tratta di una variabile macroeconomica di estrema rilevanza soprattutto nel periodo attuale.

Dal punto di vista della sua misurazione da parte dell'Istat, il debito pubblico nominale al 31 dicembre di ogni anno è definito consolidando i conti delle amministrazioni pubbliche e utilizzando regole specifiche di computo stabilite dalla procedura per i disavanzi eccessivi (Edp) di Maastricht.

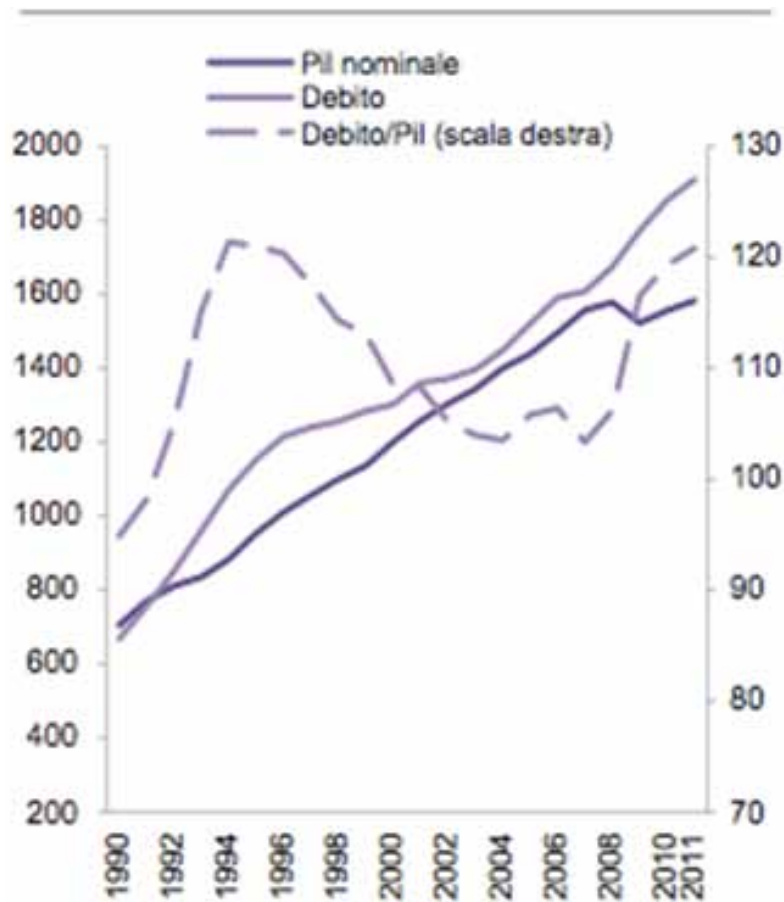
A fine 2012, il nostro debito pubblico ammontava a circa 2.000 miliardi di euro, pari al 126% del PIL.

Il rapporto percentuale tra il debito delle amministrazioni pubbliche e il PIL è un indicatore di solvibilità che offre un'informazione essenziale per la gestione della finanza pubblica. Infatti, questo indicatore mette in relazione l'entità complessiva delle obbligazioni del settore pubblico consolidato (Stato ed enti locali e previdenziali) con il flusso di beni e servizi prodotti dall'economia, che rappresenta il punto di riferimento per l'imposizione fiscale e, quindi, una misura indiretta della capacità di pagamento. Per questi motivi è stato incluso tra gli indicatori strutturali della Commissione europea e tra gli obiettivi definiti nel trattato di Maastricht.

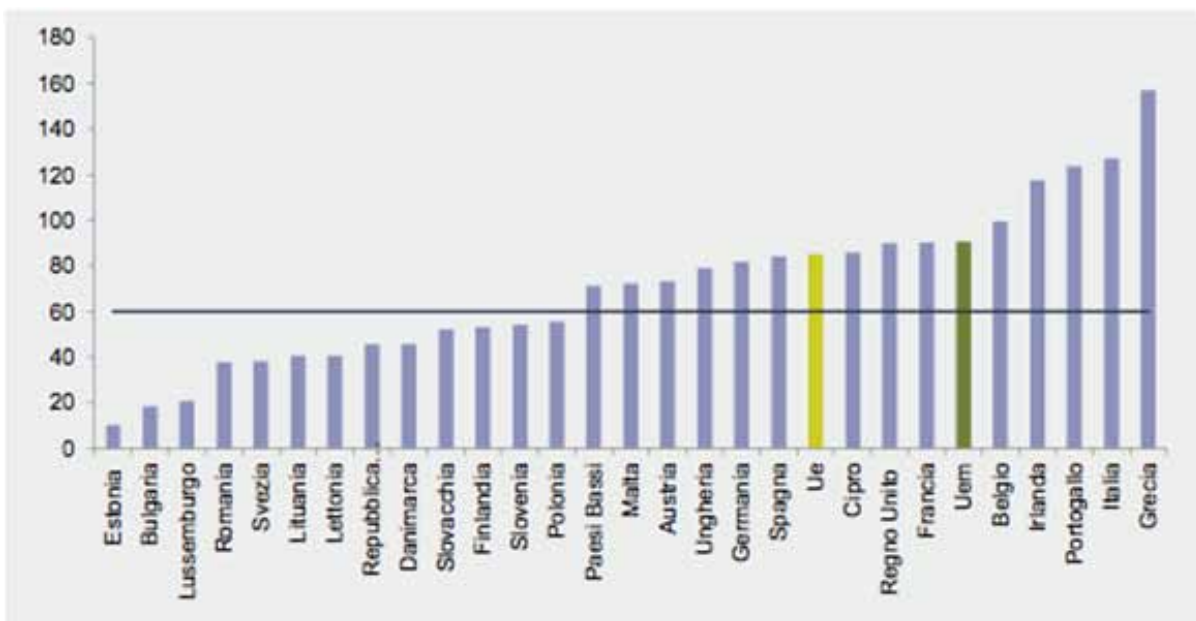
Il nostro Paese è però ancora lontano dal raggiungere l'obiettivo di Maastricht di contenere il rapporto debito/PIL al di sotto del 60 per cento. L'incidenza dello stock del debito pubblico ha toccato il massimo del 121,2 per cento nel 1994, diminuendo fino al 103,4 per cento nel 2004 e scendendo al 103,3 per cento nel 2007, valore minimo dal 1992. Il rapporto debito/PIL in Italia è tornato a salire nel 2008 e ha proseguito tale andamento ascendente negli anni successivi fino a raggiungere il 120,7 nel 2011.

Anche paesi come Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito che, fra gli altri, hanno presentato, almeno dal 2000 al 2008, valori del rapporto debito/PIL costantemente al di sotto della soglia del 60 per cento, nel 2009 la hanno superata, confermando l'andamento nel biennio successivo. Spicca il peggioramento di tale rapporto in Grecia (170,6 per cento), dove aumenta di oltre 22 punti percentuali rispetto al 2010. Particolarmente consistente (oltre 14 punti percentuali) anche l'incremento registrato fra il 2010 e il 2011 in Irlanda e Portogallo, dove l'incidenza del debito sul PIL ha superato il 100 per cento.

**DEBITO PUBBLICO, PIL E RAPPORTO DEBITO/PIL IN ITALIA**  
Miliardi di euro e valori percentuali - Anni 1990-2011 - Fonte: Istat



**DEBITO PUBBLICO NEI PAESI UE**  
Percentuale del PIL - Anno 2012 - Fonte: ISTAT



Per quanto riguarda il suo finanziamento, nel 2012 circa 1.650 miliardi di euro di debito sono stati finanziati grazie all'emissione di titoli di debito quotati sui mercati finanziari. Andando ad analizzare la suddivisione di questi strumenti finanziari, la maggior parte del debito è finanziata dalle seguenti categorie di titoli di debito pubblico: buoni ordinari del tesoro (9,6%), certificati di credito del tesoro (8,2%) e buoni del tesoro poliennali (66,2%).

Un dato rilevante è quello che riguarda la suddivisione dei detentori del debito pubblico per le varie categorie di operatori finanziari e per nazionalità. I quasi 2 mila miliardi di debito pubblico sono detenuti per il 4,73% da Banca d'Italia, il 30,81% da Istituzioni finanziarie monetarie, il 16,60% da altre istituzioni finanziarie e il 12,55% da privati residenti. La parte restante, circa il 35,30%, è detenuta da non residenti ovvero da banche, fondi o comuni cittadini non residenti in Italia. Questo 35% è un dato interessante perchè indica l'appetibilità del nostro debito pubblico verso l'estero e occorre considerare che questa percentuale era fino a pochi anni fa ben oltre il 50%. Questa riduzione significa che lo Stato italiano deve dipendere sempre di più dai risparmi interni al paese per rifinanziare il proprio debito, collocando i titoli di debito presso le famiglie e soprattutto le banche italiane.

In genere, lo Stato raccoglie risorse attraverso l'imposizione e le spese erogando stipendi, pensioni, prestazioni sociali o servizi.

In Italia, l'articolo 81 della Costituzione prevede che ogni anno il governo presenti al Parlamento una legge di bilancio di natura previsiva con la quale si chiede l'autorizzazione a incassare le entrate e a procedere con il pagamento delle spese per l'anno successivo. Trattandosi di un documento preventivo, a consuntivo le effettive entrate dello Stato possono essere maggiori o, più frequentemente, minori delle spese effettive. Ogni qualvolta le entrate non sono sufficienti a coprire le spese, lo Stato incorre in un deficit di bilancio.

L'Italia dal 1987 al 1993 è stata caratterizzata da deficit pubblici ininterrottamente superiori al 10 per cento del PIL, mentre il saldo primario, negativo negli anni Ottanta, ha raggiunto una situazione di pareggio nel 1991 per poi avviarsi a una lunga serie di avanzi fino al 2008. La differenza tra questi andamenti è spiegata prima di tutto dal ruolo dell'inflazione, con tassi d'interesse nominali relativamente elevati rispetto a quelli reali, e poi dall'accelerazione degli oneri del debito. Ciò ha determinato una situazione difficilmente sostenibile culminata nella crisi finanziaria che, nel 1992, ha portato alla fluttuazione e al forte deprezzamento della lira. Nel periodo 1992-97 si è realizzato un aggiustamento drastico di finanza pubblica, pari a 6,5 punti percentuali nel saldo primario e 8,6 in quello finanziario.

Nel 2011, nonostante condizioni non favorevoli in termini di crescita a causa della crisi economica, per effetto delle misure di contenimento della spesa pubblica adottate dai vari governi europei si osserva un generalizzato miglioramento dei saldi e delle dinamiche dei conti pubblici. L'Italia si colloca al terzo posto, dopo la Germania, tra i paesi dell'UE per saldo primario, mentre, relativamente all'incidenza dell'indebitamento netto, si colloca all'ottavo posto.

Il livello dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione in percentuale del PIL costituisce l'indicatore di riferimento per la gestione di bilancio, sia come

livello-obiettivo sia, a consuntivo, per la valutazione dello stato dei conti pubblici. Per questo motivo, negli accordi di Maastricht è stato fissato un deficit massimo del 3 per cento per l'adesione all'UE.

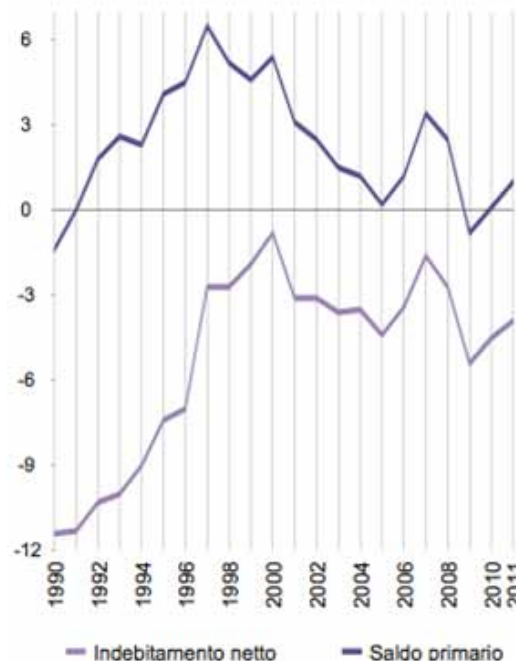
Il livello e l'andamento del rapporto tra indebitamento netto e PIL, oltre che dal rigore delle politiche di bilancio, dipendono dalla crescita economica, che agisce sia sul denominatore sia sulle entrate, e dall'incidenza della spesa per interessi, a sua volta legata all'evoluzione dei tassi nominali e reali attraverso la struttura per età e durata del debito.

Come sintetizzato dalla seguente formula, il saldo primario al tempo  $t$  è dato dalla spesa per interessi passivi ( $r$ ) calcolata sul debito del periodo precedente ( $D_{t-1}$ ) sommata all'indebitamento netto, dato dalla differenza delle uscite per le spese pubbliche ( $G$ ) e le entrate fiscali ( $T$ ).

$$\text{Saldo primario}_t = r D_{t-1} + G_t - T_t$$

Il saldo primario rapportato al PIL costituisce un indicatore dell'attività della finanza pubblica (il risparmio pubblico, o l'immissione di risorse nel sistema, al netto degli oneri del debito). La relazione tra indebitamento netto e saldo primario può essere molto diversa tra singoli paesi in funzione delle differenze negli oneri del debito. Nel 2011, il saldo primario nazionale, attestandosi all'1,0 per cento del PIL, è aumentato rispetto al 2010, mentre il rapporto tra indebitamento netto e PIL è migliorato di 6 decimi di punto percentuale, risultando pari al 3,9 per cento.

### INDEBITAMENTO NETTO E SALDO PRIMARIO IN ITALIA Percentuali del PIL- Anni 1990-2011 - Fonte: ISTAT



Il debito pubblico viene, quindi, accumulato quando la spesa pubblica oltrepassa la quantità di risorse raccolte attraverso l'imposizione fiscale.

Dal punto di vista contabile, se lo Stato decide di intraprendere investimenti che matureranno i loro frutti nell'arco di molti anni è logico finanziare un tale tipo di spesa emettendo del debito che verrà poi ripagato man mano che l'investimento realizza i suoi frutti. Ma non si dovrebbe finanziare la spesa corrente con emissione di debito pubblico in quanto ogni euro di debito pubblico emesso dovrà essere rimborsato da una maggiore spesa in futuro, con l'aggravio degli interessi pagati durante quel lasso di tempo.

La quantità di debito emesso in valore assoluto deve essere rapportata a qualche misura della capacità dello Stato di ripagarlo. Dato che il governo può decidere più o meno discrezionalmente la percentuale del reddito dei cittadini da prelevare coercitivamente attraverso le tasse, è abitudine consolidata rapportare la grandezza del debito pubblico alla somma dei redditi prodotti in un paese, ovvero al PIL.

Un rapporto debito/PIL elevato determina un vincolo importante per le scelte di politica economica, obbligando a destinare un ammontare cospicuo di risorse pubbliche al servizio del debito per evitare un ulteriore aumento della sua incidenza; inoltre, esso spesso si riflette anche in un premio di rischio, ovvero nella necessità di corrispondere un tasso d'interesse comparativamente elevato sui titoli del debito.

Secondo la teoria keynesiana, come abbiamo visto, è auspicabile in certe circostanze aumentare deliberatamente il debito pubblico spendendo di più. Infatti, la spesa pubblica aggiuntiva che tale debito va a finanziare genererebbe crescita del PIL. In altre parole, il debito pubblico aggiuntivo "si ripaga da sé" attraverso la crescita indotta dall'aumento del debito stesso. Nella realtà, questa affermazione è vera nel caso in cui la spesa pubblica aggiuntiva finanziata a debito sia più efficiente e produttiva della spesa privata che sarebbe stata finanziata dalle stesse risorse qualora non fossero state prese a prestito dallo Stato attraverso il maggior debito.

Altri economisti, invece, sottolineano l'effetto anti-crescita che può comportare l'aumento del debito oltre una certa soglia, solitamente circa il 60% del PIL. I maggiori interessi sul debito sottraggono risorse al PIL e provocano un effetto cascata secondo il quale il maggior debito rischia di far crollare il PIL, portando a far crescere gli interessi che i risparmiatori chiedono per continuare a comprare il debito di quel paese. L'economia rischia in queste condizioni di avvatarsi rapidamente con livelli di debito su PIL in crescita esponenziale fino al punto da portare il paese verso la bancarotta. In questo caso, nella realtà gli aumenti di debito pubblico oltre il 60% del PIL sono inefficaci nello stimolare il PIL, per effetto degli interessi sul debito aggiuntivo rapportati alla pressione fiscale del paese.

Queste due posizioni contrapposte sulla sostenibilità del debito pubblico comportano lo stesso giudizio circa l'importanza della credibilità di un paese nel mantenere sotto controllo il livello assoluto di debito pubblico e nel creare le condizioni per una durevole e sostenibile crescita del PIL come fattori determinanti nel convincere i risparmiatori a comprare i titoli di debito pubblico. Nel momento in cui dovesse venire meno la credibilità, i risparmiatori potrebbero iniziare ad assegnare maggior rischio a questi titoli e richiedere tassi d'interesse più elevati.

**Da LaVoce del 06.09.2012**

## **DAL PASSATO UN DEBITO PUBBLICO INSOSTENIBILE**

**di Monica Montella e Franco Mostacci**

Il debito pubblico italiano ha raggiunto la cifra insostenibile di quasi 2mila miliardi di euro, mentre nel 1960 era di appena 4 miliardi.

### **COME SI È FORMATO IL DEBITO PUBBLICO**

La crescita del debito pubblico che si è cumulata dal 1960 a oggi (1.893 miliardi di euro) deriva per il 92 per cento da transazioni di natura economica (indebitamento netto della pubblica amministrazione) e per l'8 per cento da transazioni di natura finanziaria.

Lo stock di debito pubblico è cresciuto a un ritmo elevato dal 1980 al 1994, ha rallentato fino agli inizi degli anni Duemila, per poi accelerare nuovamente fino ai nostri giorni (governo Berlusconi), salvo un'interruzione del 2007 (governo Prodi).

La variazione del debito pubblico fu di circa 110 miliardi negli anni 1993 e 1994 (governi Amato, Ciampi, Berlusconi) e incrementi vicini ai 100 miliardi si sono registrati nel 2009 (governo Berlusconi).

L'indebitamento netto della pubblica amministrazione segue, dal 1960 al 1991, lo stesso andamento del flusso del debito pubblico. Nel 1991 raggiunse il valore massimo di 87 miliardi di euro (governo Andreotti), per poi scendere lievemente fino al 1996; nel 1997, per effetto di maggiori entrate, il livello dell'indebitamento si è dimezzato ed ha proseguito la sua discesa fino quasi a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2000 (governi D'Alema, Amato). Con l'ultimo governo Berlusconi si è di fatto tornati ai livelli del 1993.

I flussi di natura finanziaria hanno aumentato il debito pubblico nella prima metà degli anni Novanta (quasi 30 miliardi nel 1994) mentre hanno avuto un effetto di contenimento nei primi anni di circolazione dell'euro (2002-2003).

Le dismissioni mobiliari (111 miliardi dal 1991) e le operazioni di cartolarizzazione che si sono succedute negli ultimi venti anni hanno intaccato il patrimonio dello Stato senza ridurre l'ammontare totale del debito pubblico.

Da un'analisi più approfondita del conto economico consolidato della pubblica amministrazione si evidenzia che prima del 1992 il debito pubblico è cresciuto per effetto di una spesa pubblica superiore alle entrate, mentre dal 1992 in poi sono stati gli interessi a far lievitare il debito, salvo l'eccezione del biennio 2009-2010 (governo Berlusconi) in cui si è avuto un ritorno al disavanzo primario.

Se si analizza la formazione del debito pubblico nel contesto economico degli ultimi cinquanta anni, si può notare che nel 1960 il debito pubblico ammontava a 4 miliardi di euro, mentre dopo dieci anni aveva raggiunto la cifra di 14 miliardi ed era pari al 40,5 per cento del PIL. Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta la variazione annuale del debito pubblico oscillava tra il 20 e il 25 per cento. In quegli anni di iperinflazione anche la variazione del PIL in termini nominali fu elevata e il rapporto debito/PIL si avvicinò al 60 per cento. Il PIL in termini reali raggiunse punte massime



del 7,1 per cento nel 1973 (governi Andreotti, Rumor) e nel 1976 (governi Moro, Andreotti), ma conobbe anche una caduta del 2,1 per cento nel 1975 (governo Moro).

Negli anni Ottanta, quando alla guida del governo si alternarono democristiani, socialisti e repubblicani, parallelamente alla discesa dell'inflazione, la variazione annuale del debito diminuì progressivamente, ma si mantenne sempre a livelli più elevati rispetto alla variazione del PIL nominale, causando un aumento del rapporto debito/PIL che si avvicinò per la prima volta al 100 per cento. Nello stesso decennio il PIL reale oscillò su valori inferiori al 5 per cento.

Gli effetti della crisi economica, culminata con l'uscita dallo Sme nel 1992, furono la svalutazione della lira, l'insostenibilità del debito e la fine della prima Repubblica.

Nel 1993 (governi Amato, Ciampi) il PIL reale scese dello 0,9 per cento e nel 1994 (governi Ciampi, Berlusconi) il rapporto debito/PIL raggiunse il picco massimo del 121,2 per cento.

Nella seconda metà degli anni Novanta sono state adottate misure di politica economica per far sì che l'Italia potesse partecipare immediatamente all'euro. Nel 2000, anche se il debito pubblico toccò quota 1.300 miliardi, il rapporto deficit/PIL si ridusse notevolmente per effetto di maggiori entrate, fino a sfiorare il pareggio di bilancio (il rapporto debito/PIL scese al 108,5).

Negli anni del nuovo secolo, caratterizzati in gran parte dai governi Berlusconi, il PIL reale è cresciuto molto poco, fino al crollo dell'economia del 2008 e 2009. Il debito pubblico, invece, ha ripreso la sua corsa e alla fine del 2011 è tornato a superare nuovamente il 120 per cento del PIL.

In definitiva, negli ultimi cinquanta anni il debito pubblico non ha mai smesso di crescere, in un primo tempo per il disavanzo primario e successivamente per il peso degli interessi passivi. Il suo livello attuale sia in termini assoluti (circa 2mila miliardi di euro) che in rapporto al PIL (120,1 per cento nel 2011), sta soffocando l'economia italiana. Finora, coloro che hanno creato e alimentato il debito pubblico restano impuniti. Le giovani generazioni non possono pagare un prezzo troppo alto per un debito pubblico di cui non hanno alcuna responsabilità.

Dal 1960 al 1980 la composizione del debito pubblico era maggiormente sbilanciata a favore delle transazioni di natura finanziaria (28 per cento). Per transazioni o flussi finanziari si intende la differenza in ogni anno tra la variazione del debito pubblico e l'indebitamento netto, che può essere positiva o negativa. I flussi finanziari sono l'insieme di a) partite finanziarie, aggiustamenti cassa/competenza, classificazioni di transazioni e discrepanze (passaggio da indebitamento netto a fabbisogno del settore pubblico); b) dismissioni/acquisizioni mobiliari, classificazioni di transazioni e discrepanze (passaggio dal fabbisogno del settore pubblico al fabbisogno della pubblica amministrazione); c) variazioni dei depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti (premi) di emissione (rimborso), effetto delle variazioni del cambio sulle passività in valuta estera (passaggio dal fabbisogno della pubblica amministrazione alla variazione del debito pubblico).

## 4.2 LE POLITICHE DI RIENTRO DEL DEBITO

Il debito pubblico non può crescere indefinitamente, in quanto un comportamento simile da parte dello Stato sarebbe paragonabile a quello di un soggetto che sistematicamente spende più di quanto guadagna. Inoltre, il rapporto tra debito pubblico e PIL è la misura più significativa di una cattiva gestione della cosa pubblica che può diventare estremamente dannosa e alla lunga non può essere tollerata.

Gli interventi per il contenimento del debito sono noti come politiche di rientro.

Nel nostro paese le politiche di rientro, che richiedono un sacrificio generale e collettivo, sono state intraprese soprattutto in vista della realizzazione della Unione Europea e attualmente per affrontare le conseguenze della crisi.

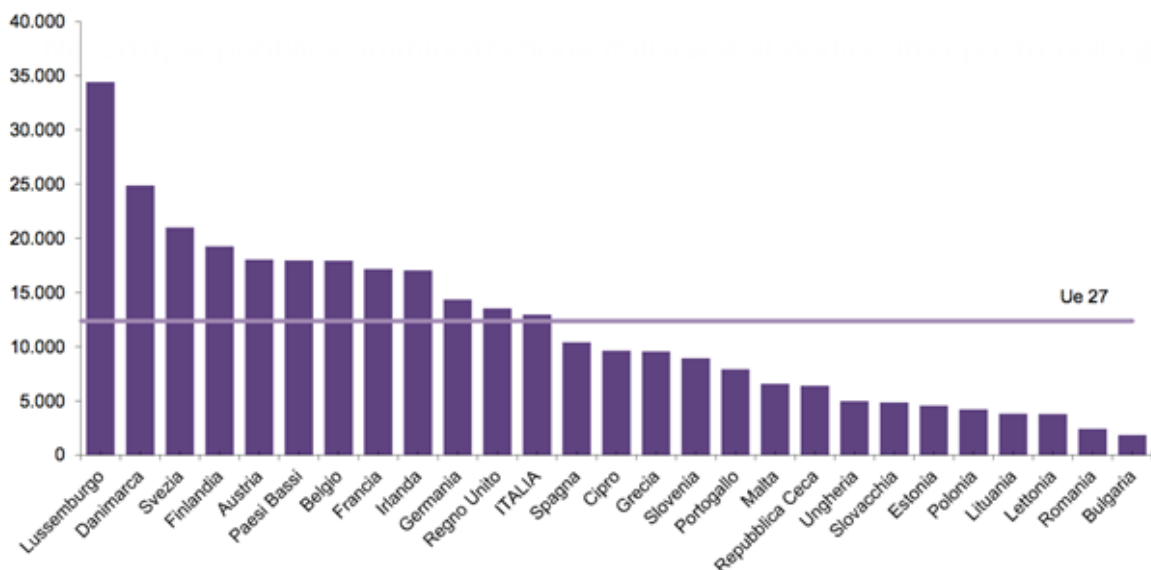
Si analizzeranno ora le diverse politiche di rientro.

In primo luogo la forma estrema di tali politiche è il disconoscimento da parte dello Stato dell'intero ammontare del debito collocato presso i cittadini. Si tratta di una misura impopolare e destabilizzante, che mina dalle fondamenta il necessario rapporto di fiducia e di consenso tra governo e popolazione. Pertanto si ricorre ad essa in casi assolutamente eccezionali e mai è successo nella storia del nostro paese.

Una seconda tipologia è costituita da quelle politiche che cercano di portare il bilancio corrente, se non al pareggio, perlomeno in una posizione prossima. Poichè il deficit corrente è composto dall'esubero delle uscite sulle entrate, per ottenere una sua riduzione occorre ridurre la spesa pubblica, ovvero aumentare le tasse. Entrambi questi interventi hanno un forte effetto sul benessere dei cittadini.

Per quanto riguarda la spesa, se guardiamo alla misura della spesa per abitante emerge un quadro che, in rapporto agli altri paesi europei, ridimensiona fortemente il ruolo delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese. Nel 2011, infatti, la spesa pubblica ammontava a circa 13 mila euro per abitante e questo valore colloca l'Italia poco sopra la media europea.

**SPESA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI PAESI UE**  
Euro per abitante - Anno 2011 - Fonte: ISTAT



duatoria europea, subito dopo il Regno Unito (13.526 euro per abitante), la Germania (14.362), l'Irlanda (17.044) e la Francia (17.165). Ai vertici della graduatoria si trovano il Lussemburgo con oltre 34 mila euro per abitante, la Danimarca con quasi 25 mila euro e la Svezia con oltre 21 mila euro, seguite dagli altri paesi nordici. Tra le grandi economie dell'Unione, solo la Spagna spende meno dell'Italia, con poco più di 10.400 euro per abitante.

Quasi tutti i paesi di nuova adesione presentano una spesa pubblica per abitante decisamente più contenuta, con ammontari tra il 50 e l'80 per cento inferiori rispetto alla media europea.

L'Italia presenta dunque una situazione per la quale la spesa non è elevata di per se stessa, ma appare tale in relazione alla qualità dei servizi pubblici.

Dal punto di vista delle politiche di rientro, la strada praticabile sarebbe allora una maggiore attenzione agli sprechi e una razionalizzazione dell'uso di risorse. Più che ad una riduzione vera e propria si dovrebbe quindi attuare un riordino della spesa pubblica che comporti maggiore efficienza ed oculatezza nella spesa e che incentivi la pubblica amministrazione ad offrire un servizio migliore all'utente privato, sia esso cittadino o impresa.

L'obiettivo di contenimento del debito può essere raggiunto anche attraverso un aumento delle entrate, cioè della pressione fiscale.

Dal punto di vista statistico, la pressione fiscale è calcolata come rapporto tra il prelievo fiscale (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale) e parafiscale (contributi sociali) e il PIL, secondo i principi e le definizioni stabiliti nel Sistema europeo dei conti.

Per quanto riguarda l'Italia, l'analisi delle componenti della pressione fiscale segnala negli anni una variabilità delle politiche fiscali adottate. A fronte di una generale prevalenza delle imposte dirette negli anni Novanta, dalla fine di quel decennio vi è stata un'inversione di tendenza che mostra un maggiore peso relativo delle imposte indirette fino al 2006; dal 2007 invece torna ad avere maggiore consistenza il peso della pressione fiscale diretta su famiglie ed imprese.

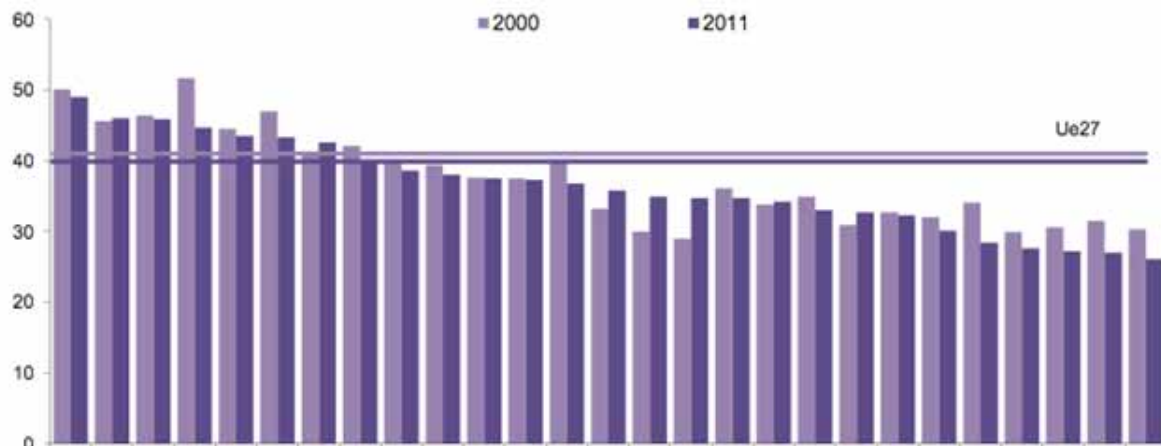
Ciò dipende anche dall'evoluzione della ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo, che ha visto un progressivo aumento dell'autonomia tributaria delle amministrazioni locali e del peso complessivo dei tributi locali sul prelievo complessivo per effetto del decentramento di importanti funzioni di spesa alle amministrazioni locali al quale è seguita un'attribuzione di fonti di gettito crescenti.

Come si vedrà nell'ultimo paragrafo di questo capitolo, i sistemi fiscali dei paesi dell'Unione europea, pur caratterizzati da molte similitudini quali, in particolare, l'universalità dell'Iva e un crescente grado di armonizzazione, presentano anche differenze molto ampie per quanto attiene al livello complessivo di imposizione, al peso delle singole imposte, alla ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo. Per quanto attiene alla pressione fiscale nel suo complesso, si osserva una rilevante dispersione, in cui ai due estremi si raggruppano i paesi nordici, ai quali tradizionalmente vanno associati livelli di tassazione e welfare elevati, e i nuovi paesi membri, tutti sotto la media della UE.

La pressione fiscale in Italia risulta complessivamente in linea con la media degli altri paesi europei fino al 2005, mentre successivamente se ne distanzia con valori più elevati, in controtendenza rispetto al trend decrescente del dato complessivo della UE.

Con riferimento alle maggiori economie europee, nel 2011 in Germania, Spagna e Regno Unito la pressione fiscale risulta inferiore alla media, mentre in Francia supera di oltre 6 punti percentuali questo valore.

### PRESSIONE FISCALE NEI PAESI UE Percentuale del PIL - Anni 2000 e 2011 - Fonte: ISTAT



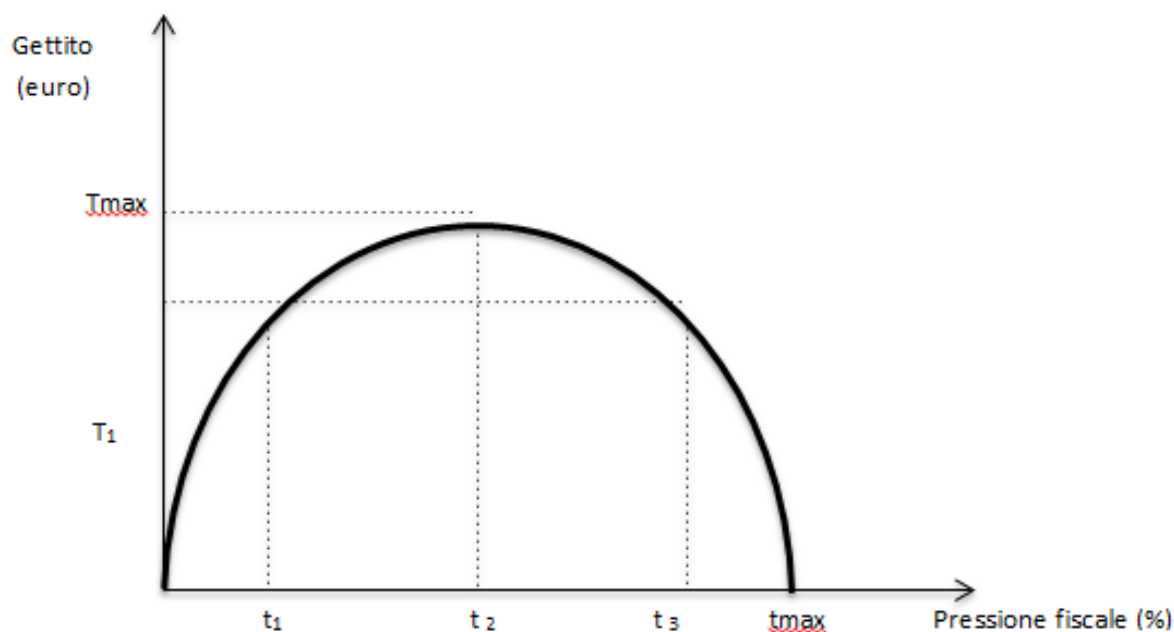
L'attuazione di una politica fiscale di rientro che si basi sull'aumento delle entrate attraverso un aumento della pressione fiscale è molto malvista, oltre che dai cittadini, anche dagli economisti.

A questo proposito si può citare la teoria economica cosiddetta della "curva di Laffer".

Questa teoria fu formulata dall'economista statunitense Arthur Laffer, ed ebbe un'influenza fondamentale nel periodo della presidenza di Ronald Reagan negli Stati Uniti. Essa consiste nell'affermazione secondo cui occorre diminuire le aliquote sulle tasse per far aumentare il gettito fiscale.

Secondo Laffer, infatti, vi è un livello di tassazione oltre il quale non ha più senso investire, produrre e lavorare. L'aumento della pressione fiscale ha quindi l'effetto di disincentivare l'attività economica e quindi ridurre il gettito.

La curva di Laffer pone in relazione la pressione fiscale ( $t$ ) e il gettito derivante ( $T$ ).



La teoria della curva di Laffer pone dunque dei limiti all'applicazione delle politiche fiscali con l'obiettivo di rientro del debito pubblico.

A ciò si aggiunge il problema di un eventuale aumento dei costi di produzione legati all'aggravamento di tassazione sulle imprese: questo aumento di costi potrebbe provocare una diminuzione della competitività delle imprese nazionali e, in alcuni casi, anche processi di delocalizzazione di imprese italiane e "fuga" di imprese straniere.

D'altra parte, però, come si è visto, una politica di riduzione della spesa pubblica ha un effetto elevato sulla compressione dei consumi e degli investimenti pubblici e può portare a una modifica delle aspettative in senso negativo da parte delle imprese.

Se entrambe queste misure hanno, in teoria, effetti recessivi sul PIL, si può prevedere che aumentare la pressione fiscale è più recessivo che diminuire la spesa pubblica, soprattutto in quei paesi, come l'Italia, dove la spesa pubblica è allocata in maniera inefficiente e finanzia strutture improduttive. Per questo motivo una semplice riallocazione di alcune voci della spesa avrebbe ottime probabilità di essere destinata nuovamente a spese improduttive sulla base di logiche politiche ed è quindi da evitare.

E', invece, auspicabile una politica fiscale di abbassamento congiunto di pressione fiscale e spesa pubblica, anche sulla base del fatto che diminuzioni della spesa e delle tasse potrebbero avere un effetto espansivo sul PIL.

Occorre infine aggiungere che la riduzione del debito può essere compiuta anche attraverso operazioni di finanza pubblica che si basano su entrate straordinarie derivanti, per esempio, dall'alienazione di asset pubblici.

Le partecipazioni dello Stato in società direttamente e indirettamente tramite la Cassa depositi e prestiti, secondo dati Istat riferiti al 2011, hanno un valore di mercato di circa 135 miliardi di euro, incorporando un premio di controllo del 20% per

le quotate. Dalla privatizzazione di questo ingente patrimonio si potrebbe dunque ricavare una discreta somma da destinare all'abbattimento del debito.

In particolare per quanto riguarda le società quotate la privatizzazione consiste nel vendere i pacchetti azionari a privati dopo un'eventuale riorganizzazione dell'azienda oggetto di vendita. Le società non quotate, invece, devono essere prima valutate, eventualmente ristrutturare e poi messe sul mercato. Come verrà approfondito nel capitolo 6, il procedimento di privatizzazione ha come effetto immediato la cessione in sé di imprese partecipate dallo Stato italiano massimizzando il ricavo, ma ha anche effetti di medio-lungo periodo per l'effetto dell'aumento della concorrenza all'interno del mercato dopo la privatizzazione.

Per quanto riguarda, invece, l'ingente patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti locali, stimato intorno ai 400 miliardi di euro, non può essere messo sul mercato tutto in un colpo, poiché l'effetto immediato sarebbe il crollo del mercato immobiliare e l'inefficacia del programma di vendita. La situazione economica attuale caratterizzata da una pesante recessione, dal settore immobiliare in forte contrazione e da un sistema bancario in carenza di liquidità rendono poi ancora più complicate le modalità di vendita. Senza contare il fatto che una buona parte degli immobili sono ora occupati dalle attività delle pubbliche amministrazioni e hanno bisogno di ingenti interventi di ristrutturazione e riqualificazione prima di poter essere messi sul mercato. Comunque, l'alienazione degli immobili, nonostante il momento delicato che attraversa il mercato di riferimento, potrebbe assicurare nel breve periodo introiti ragionevoli e una diminuzione delle spese di manutenzione degli edifici che spesso non sono coperte dai ricavi.

L'obiezione contro le strategie di dismissioni e privatizzazioni si basa principalmente sull'assunto che in periodi di crisi i prezzi degli immobili e delle azioni sono inferiori ed è quindi necessario aspettare un periodo di crescita per vendere, ma è anche vero che la fine della recessione dipende in buona parte anche dalle politiche di alienazione delle attività che possono contribuire a rafforzare le aspettative sulla solvibilità del paese.

Proprio in un contesto attento sia alla dinamica dei conti pubblici che alla crescita economica del paese, è necessario rivedere dove e come lo Stato spende e cedere le attività come immobili e partecipazioni, con particolare attenzione alla struttura concorrenziale dei mercati. Cedere a privati le partecipazioni nelle imprese è l'occasione non solo per assicurare una gestione più efficiente e profittevole, ma anche per liberalizzare alcuni mercati e incentivare la concorrenza ampliando le possibilità di scelta dei consumatori. Il processo di privatizzazione non deve essere quindi un'opzione secondaria nella strategia di abbattimento del debito poiché i suoi effetti sono positivi sia sul numeratore che sul denominatore del rapporto debito/PIL.

In conclusione, viste le prospettive poco confortanti sull'andamento dell'economia nel nostro paese, un debito così elevato appare difficilmente sostenibile nel lungo periodo, ed è quindi necessario perseguire una decisa e credibile politica di riduzione del debito pubblico.

Politiche di bilancio che aumentino le imposte sono generalmente recessive e

potrebbero aggravare la già precaria situazione. I tagli alla spesa, necessari in vista di una credibile politica di risanamento delle finanze pubbliche, dovrebbero essere accompagnati da una riduzione delle imposte su imprese e lavoro.

Inoltre, per dare ai mercati la percezione della buona volontà di perseguire un rapido consolidamento delle finanze pubbliche, la politica fiscale deve essere accompagnata da un piano straordinario di vendita del patrimonio pubblico e di privatizzazioni. Questo non solo con l'obiettivo di far cassa, ma anche per aprire mercati monopolistici all'effetto benefico della concorrenza e gettare le basi per la crescita.



[Home](#) > [Argomenti](#) > [Conti Pubblici](#) > La Treccani incompleta della spending review

CONTI PUBBLICI

## La Treccani incompleta della spending review

08.04.15

Francesco Daveri

6 Commenti

*Finalmente sono state pubblicate le relazioni dei venti gruppi di lavoro sulla spending review del commissario Cottarelli. Sono documenti molto diversi fra loro per impianto e stesura. Ma per ridurre davvero la spesa pubblica va prima risolta la questione dei rapporti tra politica e tecnici.*

### SPENDING REVIEW DA 803 PAGINE

Un anno dopo la loro consegna, il governo ha pubblicato su un sito web liberamente accessibile la [relazione riassuntiva](#) dell'allora commissario per la revisione della spesa Carlo Cottarelli e i tanti [file](#) che riassumono il lavoro dei venti gruppi che vi hanno collaborato. Le aree coperte nei vari rapporti sono: investimenti pubblici, organizzazione della pubblica amministrazione, costi della politica, acquisti di beni e servizi, immobili pubblici, pubblico impiego, partecipate locali, fabbisogni e costi standard, province, comuni, regioni più nove ministeri (sviluppo economico, infrastrutture, economia, difesa, sanità, giustizia, lavoro, esteri, interno). Un totale di 803 pagine (72 dal rapporto Cottarelli e 731 dai rapporti dei venti gruppi di lavoro) di slide, analisi e proposte.

Non c'è dubbio che la filosofia ultima dell'intero progetto –derivante dal mandato ad ampio spettro conferito a Cottarelli dall'allora presidente del consiglio Enrico Letta – sia stata meglio abbondare che mancare per difetto.

### RAPPORTI MOLTO DISOMOGENEI FRA LORO

Qui però sorge un problema: cosa dovrebbe fare la politica con questi file? C'è la relazione riassuntiva di Cottarelli, a disposizione del governo da molti mesi e con indicazioni per ora rimaste nel cassetto: la politica ha probabilmente giudicato troppo "politico" il rapporto riassuntivo del "tecnico" Cottarelli.

Rimangono allora le 731 pagine dei rapporti di lavoro, forse più tecnici. Qui il guaio è che i file dei gruppi di lavoro di Cottarelli non sono la Treccani della spending review. In molti casi le relazioni sono di grande utilità, perché includono un riassunto e vari allegati in cui le proposte sono descritte con precisione. In altri, però, le proposte sono incomplete e delineate solo per capitoli. Gli squilibri di impianto e stesura sono molto evidenti nel caso dei rapporti sui ministeri. Quelli su sanità e lavoro sono dettagliati, rispettivamente su 94 e 101 pagine. Il rapporto sulla giustizia è invece di tre pagine e contiene solo una tabella con l'indicazione dei potenziali risparmi di spesa, senza commenti e senza allegati. Il rapporto relativo al ministero dell'Economia è di quattro pagine, con tante parole e pochi numeri. Il documento rimanda a un allegato non pubblicato.

Se poi si guarda lo schema grafico della distribuzione dei compiti tra i vari gruppi si trova una lista di tredici ministeri. I rapporti ministeriali scaricabili sono invece solo nove: all'appello mancano beni culturali, politiche agricole, istruzione e università e ambiente.

Gli stessi squilibri si trovano anche nei rapporti cosiddetti "orizzontali" tra enti pubblici: otto pagine su pubblico impiego e investimenti pubblici, centosette pagine sui costi della politica, un vero e proprio libro comprensivo di una pagina di ringraziamenti. E poi ci sono sovrapposizioni tra un rapporto e l'altro, come è inevitabile che sia data la procedura di raccolta dal basso delle indicazioni. Ad esempio, il file che si occupa dei costi della politica parla di come tagliare le spese per il funzionamento di comuni e regioni. Ma dello stesso argomento hanno trattato anche, con punti di vista diversi, i partecipanti ai gruppi specializzati, rispettivamente, nell'analisi di comuni e regioni.

### UN COMPITO DEI TECNICI O DEI POLITICI?

Se il lavoro istruttorio di Cottarelli e di chi ha collaborato con lui doveva costituire la base perché la politica – a valle – potesse finalmente prendere decisioni informate sulla base del parere di esperti, qualcosa è andato storto, non certo per colpa di Cottarelli. Un lavoro incompleto non è meglio di niente, è semplicemente incompleto. Cioè non finito, e dunque meno utile a fini informativi e comparativi di quello che poteva essere.

Il che riporta a un tema di fondo, quello del rapporto tra tecnica e politica. I piani di revisione della spesa pubblica intrapresi negli ultimi anni (quello di Cottarelli è venuto dopo quelli di Piero Giarda e di Enrico Bondi) hanno sofferto di un problema irrisolto: descrivere le riduzioni di spesa come fossero una questione tecnica, chirurgica, mentre il problema era ed è politico.

Fino a che la politica dà in appalto ai tecnici la stesura di un listone di cose da fare, anche radicali, non si va da nessuna parte. Le listone dei



chirurghi dei tagli sono montagne che hanno finora partorito solo il topolino della listina di spesa "agcredibile". Con l'unico risultato che la spesa pubblica in percentuale sul Pil è aumentata di tre punti dal 2003 a oggi, per un totale di cinquanta miliardi in più. È quindi giusto e inevitabile che la palla ritorni finalmente alla politica che potrà tenere conto delle indicazioni (quelle più dettagliate) della Treccani incompleta del sito sulla revisione della spesa. Si sarebbe però risparmiato tempo se la politica avesse indicato subito un insieme di aree su cui intervenire, limitando l'analisi tecnica all'individuazione degli strumenti più adeguati per raggiungere quegli obiettivi politici.

Una versione dell'articolo è disponibile anche su [www.tvsvizzera.it](http://www.tvsvizzera.it)

6 Commenti

Stampa

In questo articolo si parla di: [conti pubblici](#), [Cottarelli](#), [revisione spesa](#), [spending review](#)

## BIO DELL'AUTORE

FRANCESCO DAVERI



Francesco Daveri è SDA Professor of Practice. Insegna Macroeconomics ed è direttore del Full-Time MBA, Class of 2018. Ha insegnato in varie università come l'Università Cattolica (sede di Piacenza), Parma, Brescia, Monaco e Lugano. Ha svolto attività di consulenza presso il Ministero dell'Economia, la World Bank, la Commissione Europea e il Parlamento Europeo. Le sue ricerche si concentrano sulla relazione tra le riforme economiche, l'adozione delle nuove tecnologie e l'andamento della produttività aziendale e settoriale in Italia, Europa e Stati Uniti. Fa parte del Comitato di Sostenibilità di Eurizon Capital, del Consiglio di Reggenza della Banca d'Italia (sede di Bologna) e del Comitato Scientifico dell'Anie. Scrive commenti sul Corriere della Sera e fa parte del comitato di redazione de [lavoce.info](http://lavoce.info). Segui [@fdaveri](https://twitter.com/fdaveri) su Twitter oppure su Facebook

[Altri articoli di Francesco Daveri](#)

## CAPITOLO 6 LE POLITICHE ECONOMICHE DEI MERCATI

### 6.1 I VANTAGGI DELLA CONCORRENZA

La concorrenza perfetta è una forma di mercato che assume notevole importanza dal punto di vista teorico ma non ha un'applicazione dal punto di vista reale, in quanto non descrive un modello riscontrabile nel mondo attuale. Alcuni autori la definiscono il “mercato esemplare”, quello nel quale trovano piena realizzazione, con la mediazione del prezzo, le aspirazioni dei consumatori e, d'altro canto, i produttori hanno le condizioni migliori per soddisfare i criteri di efficienza produttiva.

Diversi sono gli elementi peculiari che caratterizzano questo tipo di mercato. Innanzitutto esistono una pluralità di imprese di dimensioni ridotte, con caratteristiche simili, che producono gli stessi beni. Questa condizione assume una notevole importanza perché, di fronte ad un bene indifferenziato (cioè omogeneo), il consumatore è libero di acquistare da un'impresa o da un'altra. Inoltre, ogni operatore, sia produttore che consumatore, detiene una quota di mercato tanto piccola da non consentirgli di influenzare il prezzo del bene: il prezzo è determinato dal confronto della domanda e dell'offerta complessiva e per ogni operatore esso è dato.

L'impresa è dunque price-taker cioè assume come dato il prezzo del prodotto e, quindi, accetta passivamente il prezzo che si determina nel mercato.

Inoltre, in tale forma di mercato non esistono barriere all'entrata (qualunque imprenditore può, infatti, accedervi ed operarvi senza particolari difficoltà); l'informazione è perfetta ed acquisibile liberamente da chiunque, produttore o consumatore; infine, non esistono accordi preferenziali tra produttori e consumatori.

E' questo un modello ideale nel quale si hanno prezzi di vendita graditi ai consumatori ed è altresì stimolato il progresso tecnologico e l'efficienza produttiva delle imprese, in quanto quelle meno competitive escono dal mercato.

Se questi sono, in sintesi, i benefici che derivano da tale mercato ideale, la realtà "purtroppo" è ben diversa. Differenti ragioni causano vistose limitazioni della libertà di accesso ad un mercato e, inoltre, inducono le imprese ad ampliare le proprie dimensioni, a concentrarsi ed a collegarsi. E' quindi necessario ricercare un punto di incontro tra il modello ideale-teorico della concorrenza perfetta e la realtà operativa. Questo incontro è oggi raggiunto mediante politiche economiche che intervengono nel mercato e tutelano la concorrenza, attraverso la previsione di leggi antimonopolistiche.

La forma di mercato del monopolio è all'estremo opposto di quella della concorrenza perfetta, essa esiste quando una sola impresa si trova a fronteggiare l'intera domanda di mercato.

In questa tipologia di mercato esistono rilevanti barriere all'entrata, l'informazione e le scelte produttive sono dominio di un'unica impresa che ha, come limite ai suoi comportamenti, le sole reazioni dei consumatori.

P ▲

Per dimostrare la superiorità, in termini di efficienza allocativa, di una situazione di concorrenza perfetta rispetto ad una di monopolio si fa in genere ricorso al principio di “ottimo paretiano” che prevede che le risorse siano utilizzate in modo ottimale quando non sia possibile, usandole in maniera diversa, aumentare il benessere di un membro della collettività senza diminuire nel contempo quello di un altro.

Nell'ipotesi di concorrenza perfetta, i consumatori ricavano dal bene un eccesso di utilità rispetto al prezzo pagato per acquisirlo, il cosiddetto surplus o rendita del consumatore. I produttori, a loro volta, ottengono per il loro prodotto un prezzo superiore al costo marginale che sostengono per produrlo, il cosiddetto surplus del produttore; nel grafico questi surplus sono rispettivamente rappresentati dall'area  $P_1PcB$  e l'area  $PcBP_0$ . L'efficienza allocativa per la collettività è individuata, nel grafico, nel livello di produzione  $Q_c$  che consente di rendere massima la somma dei due

surplus considerati, del consumatore e del produttore, cioè l'area PoP1B.

In un mercato di monopolio, invece, si ha una riduzione dell'efficienza allocativa determinata dalla diminuzione della produzione operata dall'unico produttore, la quale crea un divario tra il prezzo del bene e il suo costo marginale, come si è visto nel grafico la monopolizzazione di un'industria concorrenziale provoca una riduzione della produzione al punto Qc (produzione di concorrenza) al punto Qm (produzione di monopolio).

Fin dalla fine del secolo scorso, è sorto un movimento di opinione volto a valorizzare il concetto di concorrenza e ad evitare che mercati in qualche modo concorrenziali si monopolizzassero. In diversi paesi, infatti, sono nate in momenti storici diverse legislazioni antimonopolistiche e sono state applicate politiche economiche che avevano lo scopo di scoraggiare il formarsi dei monopoli nel mercato.

Le legislazioni anti-monopolistiche hanno, appunto, il compito di promuovere e intensificare la concorrenza rendendo più difficile far sorgere o esercitare un potere di monopolio il quale causa un costo che viene sopportato dalla società.

Un'altra forma di mercato rispetto alle due considerate in precedenza è l'oligopolio che rappresenta una forma ibrida a metà strada tra la concorrenza perfetta e il monopolio.

L'oligopolio è caratterizzato dall'esistenza di un limitato numero di produttori, di rilevanti dimensioni, in grado di soddisfare considerevoli quote della domanda del mercato. Questa è la forma tipica di mercati importanti, quali quello siderurgico, automobilistico e chimico.

A volte, i produttori agiscono in esso collusivamente comportandosi come se fossero di fatto un'impresa monopolistica che offre un bene omogeneo seguendo una strategia unitaria di prezzo. Il patto di non aggressione che le imprese stipulano crea degli equilibri di mercato fortemente simili a quelli di monopolio, portandole a scegliere il livello produttivo ottimale nell'incontro tra i ricavi e i costi marginali.

Nel caso in cui l'impresa oligopolista, per ottenere profitto o quote di mercato maggiori, utilizzi le caratteristiche fisiche dei suoi beni distinguendole da quelle dei suoi concorrenti, si parla di oligopolio differenziato; la pubblicità, in questo caso, gioca un ruolo molto importante e rappresenta, a volte, una barriera all'entrata del mercato.

A questo proposito si può analizzare la teoria dei mercati "contendibili", contestable markets, che si è diffusa negli USA nel corso degli anni '70, rivoluzionando la teoria economica del monopolio. Un mercato perfettamente "contendibile" è quello che consente un ingresso libero e veloce; ciò non vuole significare che l'ingresso sia gratuito o facile, ma si fa riferimento al fatto che chiunque acceda al mercato non debba essere svantaggiato rispetto a chi già vi opera. Parimenti vi è piena libertà di uscita in quanto ciascun operatore economico può uscire dal mercato senza alcun ostacolo e inoltre ha modo di recuperare i costi precedentemente sostenuti in occasione del suo ingresso.

Diversamente dalla teoria della concorrenza perfetta, la teoria dei "contestable markets" si applica non solo ai mercati in cui vi sia una pluralità di agenti economici, ma si estende anche ai regimi di duopolio e di monopolio. In queste ipotesi un

mercato “contendibile” in cui operi un unico soggetto o al massimo due, può, sotto determinate condizioni, comportarsi come un mercato concorrenziale, assicurando un equilibrio ottimale. Ciò è dovuto al fatto che gli altri operatori possono comunque accedere al mercato in qualsiasi momento e in piena libertà, non essendovi alcuna barriera che ne ostacoli l’accesso.

E’ pertanto opportuno qualsiasi intervento di politica economica che favorisca la creazione delle condizioni di “contendibilità”, cioè libertà di entrata e di uscita delle imprese tra i diversi comparti produttivi. Andrebbe invece escluso qualsiasi intervento che miri ad individuare il numero e le dimensioni delle imprese presenti sul mercato, al fine di costituire una sorta di barriera all’entrata nel momento in cui tali condizioni vengano raggiunte.

Non bisogna sottovalutare il ruolo determinante svolto dalla teoria dei contestable markets. Essa ha, infatti, ispirato l’attività amministrativa statunitense circa i criteri di valutazione da adottare per potere intervenire sul mercato. Questa influenza si è diffusa nel continente europeo e in Italia dove, con la Relazione Cassola di accompagnamento alla legge n. 287 del 1990, di istituzione dell’Autorità Antitrust italiana (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM), si è sostenuto che obiettivo della legge “è di impedire quei comportamenti che mirano a creare barriere all’entrata”.

Si svolgerà ora una disamina relativa all’evoluzione storica del concetto di concorrenza allo scopo di definire le basi su cui poggia la legge antitrust.

Nell’economia classica, concorrenza significa confronto tra operatori, inteso come rivalità interdipendente, in cui ogni soggetto economico, nello svolgimento della propria attività, deve concorrere con tutti gli altri agenti che svolgono la medesima attività. Concorrenza significa anche libera competizione nel senso che ognuno deve essere in grado di agire in base ai propri interessi. E’ dunque bandita ogni forma di intervento normativo nella sfera economica, l’esistenza della concorrenza è infatti sancita proprio dalla mancanza di barriere e da un contesto politico di perfetta libertà in cui possa operare il mercato.

La teoria della politica economica è quella del “laissez faire” e consiste nello spalancare la porta delle opportunità e confidare nei risultati. E’ indubbio però che alcuni economisti classici ritenevano opportuna una regolamentazione mediante un intervento statale limitato al solo fine di garantire ai concorrenti l’ingresso o l’uscita dal mercato senza alcun ostacolo, continuando in ogni caso ad incoraggiare la rivalità tra operatori.

Il primo limite di tale teoria riguarda il fatto che ciascun soggetto economico deve essere in grado di entrare ed uscire dal mercato senza alcun costo. In realtà, esistono ostacoli di natura istituzionale ed economica. Tra gli ostacoli di natura istituzionale si possono citare le concessioni governative per produrre in esclusiva un determinato bene e gli interventi amministrativi e legali che regolano l’entrata e l’uscita nei mercati. Tra quelli di natura economica vi sono: l’esistenza di economie di scala nella produzione di un determinato bene, la presenza di fattori scarsi che generino posizioni di rendita e le informazioni acquisite dalle imprese già presenti sul mercato non disponibili, invece, per i concorrenti esterni.

Nel periodo “neoclassico”, intorno la prima metà del XIX sec., la principale svolta concettuale in tema di concorrenza è contenuta nell’opera di Cournot<sup>42</sup> il quale sosteneva che la concorrenza opera in modo pieno e completo quando ciascun operatore, su ogni mercato, tratta il prezzo come un parametro che egli non è in grado di modificare mediante variazioni delle quantità offerte o domandate. In altre parole la concorrenza perfetta viene definita come la situazione in cui gli agenti economici, nell’effettuare le proprie scelte, considerano i prezzi come dati.

Un’impresa concorrente, dunque, è “price-taker” e deve perciò attenersi ai prezzi dati dal mercato. Ad essa si contrappone il monopolista che è invece un “price-maker” che determina da sé il prezzo di vendita.

Una delle teorie più recenti intorno alla quale si è incentrato gran parte del dibattito sul moderno diritto antitrust, è quella della scuola di Chicago, che cominciò a diffondersi negli anni ‘70 e raggiunse massima autorevolezza negli anni ‘80. Attraverso tale corrente di pensiero si allarga lo spazio del “laissez-faire”: si ritiene, infatti, che con la libera contrattazione tra gli operatori si sviluppino dei contesti istituzionali efficienti che vanno quindi consentiti e favoriti e sono, invece, da combattere forme di monopolio.

Gli esponenti di questa scuola criticano pesantemente la tendenza, da un lato, a proteggere le piccole imprese individuali e, dall’altro, a ostacolare le imprese di più ampie dimensioni. Si asserisce, infatti, che se un’impresa diviene grande, evidentemente è efficiente: se in seguito a fusioni, un’impresa riesce ad eliminare le altre presenti sul mercato, la concorrenza potrà in ogni momento essere ripristinata dall’ingresso di nuove imprese rivali provenienti, ad esempio, dall’estero. Dal punto di vista distributivo, i maggiori profitti realizzati dalle grandi imprese a scapito dei consumatori ritornano in circolazione attraverso un aumento degli stipendi o dei dividendi, a favore di altri consumatori.

Tradizionalmente al diritto antitrust viene attribuito il duplice intento di impedire gli effetti puramente redistributivi e di assicurare la massima efficienza allocativa delle risorse. Il primo dei due effetti si verifica quando un’impresa che ha un certo potere sul mercato è in grado di praticare prezzi superiori a quelli che sarebbero praticati in un regime concorrenziale. L’aumento dei prezzi determinerebbe un trasferimento di ricchezza dai consumatori all’impresa, con una conseguente riduzione del benessere dei consumatori ed un aumento in misura corrispondente del benessere dell’impresa. Il secondo degli effetti sopra menzionati si verifica quando alcuni consumatori, a causa dell’aumento del prezzo al di sopra del livello concorrenziale, sono costretti a rinunciare all’acquisto di quel bene e a ricorrere ad altri beni per soddisfare i propri bisogni con un’alterazione dell’allocazione delle risorse.

## 6.2 L'ATTIVITA' ANTITRUST

Quanto fin qui affermato mette in luce come la concorrenza sia la forma di mercato che meglio garantisce che il sistema economico raggiunga un equilibrio ritenuto ottimale. Per un regime concorrenziale è da sempre avvertita l'esigenza di interventi di politica economica ed è necessaria una struttura giuridica istituita al fine di prevenire le collusioni e gli abusi delle imprese dominanti. Tale necessità si amplia sempre più con l'evoluzione del pensiero economico, per giungere nel 1890 all'emanazione della prima normativa nazionale volta a vietare le intese restrittive della concorrenza e i tentativi di creare i monopoli, lo Sherman Act statunitense.

Ora non si discute più sulla necessità di una disciplina anti-monopolistica, in tutti i paesi capitalistici è ormai avvertita tale esigenza, ma si discute sempre di più su quali siano gli interventi da adottare.

Compito dell'antitrust è quello di garantire la concorrenza, disciplinando i com-



portamenti delle imprese al fine di evitare che creino o sfruttino situazioni di mercato che consentano loro di praticare prezzi più elevati rispetto a quelli che si realizzerebbero in un mercato concorrenziale. Se, infatti, le imprese potessero agire liberamente tenderebbero ad aumentare i prezzi, ottenendo così maggiori profitti a danno, però, dei consumatori.

Conseguentemente la struttura di mercato ottimale è quella che persegue l'obiettivo di dirimere il conflitto che si crea tra produttori e consumatori, consentendo ai consumatori di incidere sul comportamento delle imprese attraverso scelte consapevoli, effettuate nell'ambito di una vasta gamma di alternative. Questa concezione evidenzia la necessità di una disciplina a tutela della concorrenza al fine di evitare distorsioni del mercato che inevitabilmente si verificherebbero.

Si è visto che la concorrenza apporta benefici ai consumatori e ai produttori, in termini di surplus, e permette al sistema economico un'allocazione efficiente delle risorse. Si procederà ora a chiarire in che modo tale forma di mercato determini un generale sviluppo economico.

Come si è visto, in un mercato di concorrenza perfetta la curva di domanda si presenta infinitamente elastica, in quanto il prezzo è determinato senza possibilità per le imprese di modificarlo. Questo vuol dire che le imprese non hanno molte possibilità in termini di politica dei prezzi, dato che i consumatori sono sensibili ai mutamenti dei prezzi: un loro aumento allontanerebbe gli acquirenti che si rivolgerebbero alle imprese concorrenti, mentre una loro riduzione sarebbe seguita dagli altri operatori. Per queste ragioni, le imprese tentano sovente di ridurre l'elasticità (rispetto al prezzo) della domanda del loro prodotto.

Un valido strumento a questo fine consiste nel differenziare i prodotti offerti rispetto a quelli dei concorrenti, in modo che i consumatori difficilmente siano disposti ad abbandonare il prodotto scelto. Ciò vuol dire che più i prodotti si presentano differenziati agli occhi dei consumatori, meno questi sembrano loro sostituibili, con una conseguente riduzione dell'elasticità della domanda. In questo caso, un aumento dei prezzi non comporterebbe per l'impresa una grave perdita di consumatori proprio a causa delle caratteristiche peculiari del prodotto offerto, caratteristiche che non si riscontrano nei prodotti dei concorrenti.

Da quanto precede risulta, pertanto, che ciascuna impresa, quando è in competizione con altre imprese aventi obiettivi più o meno corrispondenti, cerca di attuare un processo di differenziazione, in altre parole mira a ricercare delle differenze significative in grado di rendere distinguibile per i consumatori l'offerta dell'impresa rispetto a quelle dei concorrenti. Affinché tutto ciò sia realizzabile ciascuna impresa effettua investimenti nella ricerca, al fine di perfezionare i prodotti già esistenti migliorandone le qualità o i servizi; introdurre nuovi prodotti e nuovi servizi; offrire prodotti tecnologicamente più avanzati.

Il perseguimento, e soprattutto il raggiungimento, da parte delle imprese di questi obiettivi determina un generale sviluppo economico a tutto vantaggio della collettività. In particolare il tasso di sviluppo dell'economia dipende dall'entità delle nuove tecnologie messe a punto.

Dopo aver analizzato i benefici economici derivanti dall'istaurarsi della concorrenza, si procederà ora a esaminare le limitazioni da apportare alla concorrenza per poter perseguire gli interessi generali e l'utilità sociale.

E' opinione comunemente diffusa che la concorrenza sfrenata può, talvolta, arrecare notevoli danni sia al mercato che alla collettività. L'art. 41 della Costituzione italiana, a tal proposito, sancisce che la libertà economica privata e la libertà di concorrenza siano disposte nell'interesse generale e non possano svolgersi "in contrasto con l'utilità sociale". E' quindi ammesso un intervento legislativo limitativo della concorrenza al solo fine, però, di tutelare l'utilità sociale. Questi interventi consistono in:

- 1) subordinare l'esercizio di particolari attività (quali imprese bancarie, assicurative, emittenti radiotelevisive private, esercizio del commercio all'ingrosso e al minuto) al conseguimento di concessioni o autorizzazioni amministrative;
- 2) controllare e indirizzare quelle attività che operano in settori di particolare rilievo economico-sociale, quali l'attività bancaria, creditizia e assicurativa;
- 3) svolgere un sistema di controllo pubblico dei prezzi di vendita dei beni di largo consumo, controllo che può giungere anche all'imposizione di prezzi prestabiliti.

Un problema diverso è rappresentato dai monopoli privati o meglio dai trust (cartelli); i monopoli privati nascono da imprenditori che acquistano quote di mercato via via rilevanti fino a diventare monopolisti all'interno di un mercato.

Negli USA, ma attualmente anche in Italia, si è avuto il fenomeno della formazione di grandi colossi industriali, cioè imprenditori capaci e anche aggressivi verso i concorrenti, che diventano monopolisti (un esempio eclatante è quello di Bill Gates e della sua azienda Microsoft).

In realtà i casi di imprenditori come Bill Gates non sono un fenomeno molto diffuso, ma è molto più diffuso il fenomeno della formazione di cartelli, tant'è vero che si parla di politiche contro i cartelli, politiche antitrust. In pratica, i mercati si configurano come oligopoli, ossia forme di mercato caratterizzate da poche grandi imprese, specie in quei settori che sono a forte specificità tecnologica, in cui vi è bisogno di grossi impianti, molta ricerca, con una conseguente elevata incidenza di costi fissi, per cui sono necessarie grosse dimensioni produttive. Quello che è deleterio per questi mercati è la formazione di forme di collusione tra queste grosse imprese oligopolistiche.

Quando si realizza la collusione, apparentemente tutto funziona secondo una situazione concorrenziale, cioè il consumatore percepisce un'offerta diversificata tra più produttori che operano tramite marche diverse che vengono pubblicizzate distintamente. Ma ciò avviene solo in apparenza, perché in verità le imprese stanno adottando politiche uguali a quella di un monopolista; in particolare le imprese che colludono si accordano per praticare gli stessi prezzi elevati a danno dei consumatori.

Per quanto riguarda la relazione tra livello di concorrenzialità del mercato e diffusione della ricerca scientifica esistono due opinioni contrastanti. Da una parte, c'è l'idea che il monopolio porti con sé il rischio di ridurre l'incentivo a fare ricerca

e che l'elevata diffusione di un unico prodotto possa soffocare la creatività di altri potenziali concorrenti. D'altra parte, si può affermare che solo un monopolista, date le sue ingenti risorse finanziarie e le elevate dimensioni produttive, può fare gli investimenti per una ricerca scientifica di alta qualità.

Quindi esistono due idee contrapposte: in un regime concorrenziale c'è un sistema per il quale tutti possono concorrere all'avanzamento tecnologico anche con poche risorse, rispetto al sistema di monopoli o oligopoli, dove però si può investire maggiormente in ricerca.

I monopoli pubblici si basano sulla teoria dei monopoli naturali che evidenzia come in alcune ipotesi si ottengano risultati migliori se una determinata attività è esercitata da una sola impresa, anziché in un regime di concorrenza. Casi tipici di monopolio naturale sono quei mercati in cui la tecnologia presenta elevati rendimenti di scala crescenti che richiedono un solo grande impianto o una sola rete unificata di impianti affinché possano essere pienamente sfruttati. E' quanto si è verificato nei settori dei trasporti, dell'elettricità e delle comunicazioni. In genere tali monopoli (si parla a tal proposito di monopoli di pubblica utilità) sono regolati dall'autorità pubblica la quale con i suoi interventi evita che i consumatori possano essere danneggiati, come si vedrà nei prossimi paragrafi.

Ove, invece, vi siano monopoli privati occorrono politiche economiche di regolazione per fissare come debba essere svolta la loro attività. Le regole riguardano in particolare il prezzo, la quantità e la qualità dei prodotti e dei servizi offerti.

Il ruolo svolto dall'Autorità della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nell'ambito della politica della concorrenza è tradizionalmente quello di applicare le normative relative alle pratiche restrittive (intese e abusi di posizione dominante) e al controllo delle concentrazioni. In alcuni ordinamenti, e in particolare in quello del nostro paese, a questo si aggiunge il ruolo di segnalare al Parlamento e al Governo quei provvedimenti che limitino il funzionamento del mercato.

In primo luogo la legge attribuisce all'Autorità significativi poteri di indagine e di accertamento; un potere di controllo sull'esercizio dell'attività di impresa nel mercato ed è previsto che, in presenza di elementi che comunque lascino intravedere condotte anticoncorrenziali, l'Autorità debba procedere ad avviare un'istruttoria. L'avvio dell'istruttoria, e dunque lo svolgimento in concreto di un accertamento in relazione ad una determinata fattispecie, è rimesso a una valutazione preliminare della stessa Autorità, valutazione che può essere svolta d'ufficio o su istanza di parte.

A conclusione dell'attività istruttoria, il potere di controllo deve trovare applicazione in un provvedimento che, da un lato, consacrì l'accertamento dei fatti e dall'altro, previa la loro valutazione, faccia seguire a tale accertamento l'adozione dei rimedi che l'ordinamento prevede a tutela dell'equilibrio dei mercati.

Ed infatti l'art. 15 della legge n. 287 del 1990 prevede che se, a seguito dell'istruttoria, l'Autorità ravvisi intese restrittive o abusi di posizione dominante, essa fissi alle imprese e agli enti interessati il termine per l'eliminazione delle infrazioni. Si tratta del potere di "diffida", mediante il quale l'Autorità emette un provvedimento

to, tenuto conto dell'interesse pubblico da perseguire e delle ragioni pubbliche e private in gioco.

La diffida può avere sia il contenuto del divieto o dell'inibizione, cioè un ordine negativo con cui si impone ad un soggetto un'astensione e gli si inibisce il compimento di determinati atti, sia un ordine positivo che impone una prestazione da parte dei privati.

L'Autorità dispone anche di poteri sanzionatori: sempre l'art. 15 prevede che l'Autorità nel caso di infrazioni gravi applichi una sanzione amministrativa pecuniaria, la cui consistenza sarà determinata in un massimo pari al 10% del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della diffida.

La sanzione si applica individualmente e per intero a ciascuno degli autori dell'illecito e viene commisurata alle condizioni oggettive e soggettive: in sede di quantificazione della sanzione si tiene conto, da un lato, della gravità dell'infrazione e della sua durata e, dall'altro, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché della personalità dello stesso e delle sue condizioni economiche.

In un'ottica diversa si hanno i cosiddetti "programmi di clemenza" (leniency program), già previsti nell'ordinamento comunitario e oggi introdotti anche dal legislatore nazionale che ha individuato nell'Autorità il soggetto che definisce con proprio provvedimento generale i casi in cui, in virtù della qualificata collaborazione prestata dalle imprese nell'accertamento delle infrazioni alle regole di concorrenza, si prevede una sanzione ridotta o nulla.

I programmi di clemenza in materia antitrust sono in sostanza degli strumenti che consentono ad un'impresa coinvolta in un'infrazione di beneficiare della non imposizione di sanzioni economiche ovvero della loro sostanziale riduzione a fronte di un'autodenuncia della partecipazione alle pratiche illecite, fornendo un contributo decisivo, specie in termini di prove, all'Autorità. L'adesione a un programma di clemenza non fa venir meno la responsabilità per i danni eventualmente causati, a consumatori o concorrenti, per la partecipazione ad una pratica illecita.

L'Autorità esercita altri due importanti poteri: la segnalazione o la proposta e il potere consultivo. Questi due poteri assumono notevole rilievo in una visione più ampia della tutela della concorrenza, che comporti non solo la regolamentazione dei comportamenti anti-concorrenziali delle imprese, ma anche una limitazione delle distorsioni derivanti da vincoli amministrativi e normativi, nonché l'individuazione di tutte le azioni necessarie a favorire il corretto funzionamento del mercato. In tal senso la legge prevede che l'Autorità si pronunci non solo su singole fattispecie concrete ma anche su problemi di carattere generale. Questa attività rappresenta una sorta di linea guida per l'assetto di mercato dell'economia e implica che i comportamenti degli operatori debbano essere guidati dalle regole del mercato.

In effetti, fin dalla sua istituzione, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di segnalazione. Tale attività può essere distinta in tre grandi categorie: opinioni espresse di fronte ad esplicite richieste dell'Amministrazione riguardo a provvedimenti che

questa si appresta a prendere; segnalazioni di ampia portata riguardo la normativa esistente in settori regolamentati, spesso come conseguenza di indagini conoscitive; infine, interventi puntuali su norme distorsive in particolari mercati.

L'Autorità, una volta individuati questi casi, li segnala secondo le rispettive attribuzioni al Parlamento, al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai Ministri competenti, agli enti locali e territoriali interessati. Inoltre, l'Autorità può indicare le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni, con la rilevante facoltà di rendere pubbliche le sue segnalazioni e le sue proposte.

Il potere consultivo è invece previsto all'art. 22, che consente all'Autorità di esprimere pareri sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza ed il mercato quando lo ritenga opportuno o su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati. Il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere il parere dell'Autorità sulle iniziative legislative o sui regolamenti che abbiano l'effetto di: sottomettere l'esercizio di un'attività o l'accesso ad un mercato a restrizioni quantitative; stabilire diritti esclusivi in certe aree; imporre pratiche generalizzate in materia di prezzi e di condizioni di vendita.

Questi pareri sono facoltativi e non vincolanti. L'Autorità tuttavia può intervenire ogniqualvolta lo ritenga opportuno.

Gli artt. 17 e 18 assegnano all'AGCM il potere di valutare le operazioni di concentrazione. L'Autorità, infatti, è chiamata dalla legge ad accertare se tali operazioni comportino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

La competenza dell'Autorità in materia di concentrazioni, tuttavia, è fortemente limitata dalle competenze che in materia sono attribuite alla Commissione Europea. Il Regolamento n. 139 del 2004, infatti, conferisce alla Commissione la competenza esclusiva a valutare le operazioni di concentrazione rientranti nell'ambito di applicazione del Regolamento medesimo, senza che le Autorità antitrust nazionali possano esercitare alcuna competenza residuale su tali fattispecie.

Ciò implica che se una concentrazione soddisfa le soglie di fatturato contemplate dal Regolamento comunitario, essa andrà comunicata esclusivamente alla Commissione e sarà da questa valutata. Solo quelle concentrazioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del Regolamento sono valutate dall'Autorità laddove soddisfino i requisiti dimensionali previsti dalla legge n. 287.

Per quanto riguarda l'intervento nei settori regolamentati, il dato relativo agli interventi in materia di abuso è la conseguenza di un'attenzione particolare per i casi di imprese pubbliche o ex-monopoli pubblici, dove l'AGCM ha contribuito alla liberalizzazione dei settori caratterizzati da barriere regolamentari alla concorrenza.

Al riguardo, fin dalla sua istituzione, l'Autorità ha cercato di dare un'interpretazione quanto più restrittiva dell'area di mercato che la normativa sottraeva alla concorrenza, anche sulla base di una consolidata giurisprudenza comunitaria, secondo la quale l'esclusione della concorrenza a seguito di norme finalizzate a perseguire specifici interessi sociali non può comunque comportare restrizioni alla concorren-

za non strettamente necessarie a quella finalità.

In relazione ai settori non regolamentati, in materia di intese non sono certo mancati interventi dell'Autorità. Inizialmente si è trattato di interventi nei confronti di veri e propri cartelli, volti a fissare i prezzi e a ripartire l'offerta. Quando gli elementi probatori non consentivano di identificare l'esistenza di un accordo, cioè di una espressione di volontà di cooperazione delle parti, l'Autorità ha trattato come intesa le "pratiche concertate", cioè comportamenti delle imprese da cui si possa inferire l'esistenza di accordi: tali sono per esempio andamenti paralleli di prezzi, quando non possono essere giustificati da altro che dall'esistenza di cooperazione.

Negli ultimi anni l'Autorità, sulla base della percezione che, specie in mercati oligopolistici, la cooperazione tra imprese assuma caratteristiche di sempre maggiore sofisticazione, ha perseguito come intese numerose pratiche facilitanti la collusione, quali lo scambio di informazioni tra imprese di assicurazioni; schemi contrattuali tra imprese petrolifere e gestori di impianti. Queste pratiche sono state ritenute particolarmente gravi, tanto da meritare forti sanzioni.

E' da osservare però che, a differenza dei cartelli, le pratiche facilitanti nei mercati oligopolistici sono di controversa interpretazione. Per esempio, lo scambio di informazioni può essere considerato funzionale tanto alla restrizione della concorrenza quanto a consentire comportamenti "rivali". In assenza di informazioni circa l'uso anticoncorrenziale delle informazioni, una indicazione può essere dedotta dalla struttura del mercato: se le imprese sono poche, lo scambio di informazioni può essere prevalentemente diretto ad aumentare la trasparenza dei comportamenti reciproci dei produttori; tuttavia, quando gli operatori sono più di tre o quattro, questo effetto è tutt'altro che garantito. Corrispondente all'atteggiamento avuto in materia di intese appare quello in materia di concentrazioni.

L'AGCM si occupa anche di pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole per cui comportamenti poco trasparenti o informazioni incomplete sono sanzionate dall'Autorità perché danneggiano il consumatore, inducendolo a scelte sbagliate. L'Antitrust interviene anche quando i cittadini sono costretti ad acquistare o a sottoscrivere contratti perché sottoposti a molestie, a pressioni o a qualsiasi altro genere di condizionamento illegittimo con pratiche aggressive.

La legge, tramite l'azione dell'Antitrust, tutela anche le imprese dalla pubblicità ingannevole o dalla pubblicità comparativa illecita. L'Autorità, sia per le pratiche commerciali scorrette che per la pubblicità ingannevole e comparativa, può avviare i procedimenti d'ufficio, ossia senza attendere segnalazioni esterne. Una volta accertata la violazione, l'Autorità ne vieta la continuazione e può disporre la pubblicazione di dichiarazioni rettificative a spese dell'impresa responsabile e dare una multa.



[Home](#) > [Argomenti](#) > [Concorrenza e mercati](#) > Piccoli (e grandi) monopoli crescono

## Piccoli (e grandi) monopoli crescono

20.05.16

Marco Ponti

*Nel settore delle infrastrutture dei trasporti sembra andare di moda l'accorpamento. Fino a proporre anche di bizzarri, sempre sulla base delle possibili economie di scala. Ma c'è un altro criterio da prendere in considerazione: la dimensione minima. Campioni nazionali e autorità di regolazione.*

### Proposte di accorpamento per tutti i gusti

Nel settore delle infrastrutture di trasporto si registra in questo periodo una dichiarata e vivace volontà politica di procedere ad accorpamenti di ogni tipo.

Il progetto più stupefacente e clamoroso riguarda l'ipotesi di fusione tra la rete ferroviaria nazionale e le strade statali, cioè l'Anas. Ma anche per le autostrade minori in concessione continuano a susseguirsi ipotesi e pressioni per accorparle. E lo stesso per gli aeroporti: è in avanzata fase di progettazione la fusione tra Sea, che gestisce i due aeroporti di Milano - Malpensa e Linate - e l'aeroporto di Bergamo, assai trafficato.

Il fenomeno ora sembra estendersi anche alle società di servizio: la regione Lombardia propone la fusione tra l'azienda dei trasporti urbani milanesi (Atm) e quella dei trasporti ferroviari regionali (Trenord).

L'argomentazione è sempre la medesima: le economie di scala che sarebbero conseguibili da società più grandi. Ma innanzitutto queste economie dovrebbero essere verificate da soggetti terzi: trattandosi di "monopoli naturali" o legali, nel caso delle società di servizi, è ovvio che i monopolisti vedano con favore l'accrescere del proprio potere. E nei casi sopra ricordati le economie sono perlomeno dubbie. Ma neppure se fossero verificate con certezza, sarebbero sufficienti a rendere desiderabile l'operazione: dovrebbe essere altrettanto certo che le economie vengono poi trasmesse agli utenti (o ai contribuenti) e non si trasformano in rendite per i monopolisti stessi.

Questo, si badi, in un'ottica di economia pubblica tradizionale.

### Le dimensioni minime

In un'ottica più aggiornata, che è quella della regolazione economica a difesa degli utenti (o dei contribuenti), occorre fare una osservazione ancora più stringente. L'approccio regolatorio infatti prescrive che i settori regolati debbano avere "la dimensione minima efficiente". E non vuol dire affatto che debbano solo essere sufficientemente grandi da non avere rilevanti diseconomie di scala, ma significa anche - e qui sta la novità rispetto ad approcci più tradizionali - che le loro dimensioni devono poi essere quelle minime.

Nel settore delle infrastrutture, è ovvio che aumentando le dimensioni qualche economia vi può sempre essere. Ma la prescrizione indica che il regolatore deve fare un compromesso ragionevole tra tali economie e il potere che le imprese regolate possono assumere, noto col termine di "clout". Da qui la raccomandazione che le dimensioni, oltre che efficienti, siano anche "minime".

Una impresa troppo grande (per esempio, che accorpi tutte le concessioni autostradali o tutti gli aeroporti) assumerebbe infatti un tale potere politico (anche a motivo dei voti degli addetti o della pressione dei fornitori) che la regolazione pubblica esisterebbe solo di nome. Verrebbero poi meno due fondamentali strumenti di regolazione: la possibilità di fare confronti di efficienza tra concessionari diversi (*yardstick competition*) e la possibilità di fare vere gare per l'affidamento (ridotta "contendibilità").

### La vecchia storia dei campioni nazionali

La spinta politica per le aggregazioni nasce da un concetto noto come i "campioni nazionali". Una visione ideologicamente lontana da quella di un'Europa sempre meno appoggiata a difese nazionalistiche, ma che purtroppo sembra crescere in modo preoccupante in molti altri settori, fino a mettere a rischio lo stesso spirito dell'unione economica.

Nei trasporti, questa visione fa leva più specificamente sul tema della "reciprocità": poiché anche altri paesi esprimono atteggiamenti protezionistici, l'Italia sarebbe "costretta" a fare lo stesso.

Ma questa posizione è sia datata che indifendibile: è stata dibattuta a lungo dopo la privatizzazione inglese di molti servizi e infrastrutture pubbliche. Le posizioni nazionalistiche sostenevano che imprese straniere "invadevano" l'Inghilterra grazie a generosi sussidi pubblici che

ricevevano nei loro paesi, consentendogli così per esempio di aggiudicarsi affidamenti in gara con offerte più competitive (minori sussidi o tariffe inferiori per gli utenti). L'argomento conclusivo fu che se i contribuenti di un altro paese volevano sussidiare gli utenti inglesi, si accomodassero pure. Certo, la questione sarebbe radicalmente diversa in caso di settori "high tech", dove potrebbero essere perse conoscenze essenziali. Ma non è certo il caso delle infrastrutture e dei servizi di trasporto.

In Italia sembra dunque che si vogliano danneggiare gli utenti/contribuenti nazionali rafforzando i poteri monopolistici esistenti, in vista di improbabili benefici per imprese che "in futuro" dovrebbero riversare per bontà d'animo i loro profitti, interni e forse esteri, a beneficio di tutti noi.

Una direzione radicalmente diversa dovrebbe essere invece quella di affidare al regolatore del settore (Autorità di regolazione dei trasporti, da non molto costituita) poteri che oggi non ha, al contrario di quello statunitense: intervenire in favore degli utenti/contribuenti anche sulle dimensioni ("minime efficienti") delle imprese regolate.

◀ 52

◀ 1

2 Commenti

Stampa

In questo articolo si parla di: [accorpamento](#), [monopolio](#), [trasporti](#)

#### BIO DELL'AUTORE

MARCO PONTI



Marco Ponti insegna economia dei trasporti, prima a Venezia e da tre anni al Politecnico di Milano. Ha svolto attività di consulenza per la Banca Mondiale, il ministero dei trasporti, le Ferrovie dello Stato e del ministero del Tesoro occupandosi di regolazione del settore aereo e autostradale. Ha partecipato come esperto al primo e al secondo Piano Generale dei Trasporti. Svolge attività di ricerca nell'ambito dei modelli trasporti-territorio, di analisi di fattibilità economica e finanziaria dei progetti (versioni avanzate dell'analisi costi-benefici), regolazione economica e liberalizzazione del settore (tecniche di gara, regole di accesso alle infrastrutture ecc.) e di "public choice".

[Altri articoli di Marco Ponti](#)



## 6.5 LE POLITICHE PER LA CONCORRENZA: PRIVATIZZAZIONI E LIBERALIZZAZIONI

Il tema della regolamentazione dei mercati per la concorrenza, richiama ovviamente i criteri attraverso i quali viene realizzata in un paese la politica della concorrenza. Con il termine “politica della concorrenza” si intende l’insieme di misure che mirano ad ampliare l’area del mercato nell’economia.

La liberalizzazione è volta a rimuovere i vincoli pubblici al libero operare degli agenti economici; la privatizzazione è volta a eliminare i vincoli alla contendibilità del controllo impliciti nella proprietà pubblica; la regolazione è volta a introdurre nuove regole, maggiormente orientate al mercato; infine, interventi specifici di garanzia consistono nell’applicazione della normativa antitrust.

Col termine liberalizzazione si intendono le politiche per rendere i mercati il più possibile concorrenziali. Rendere un mercato concorrenziale significa immettere nel mercato le caratteristiche della concorrenza, come eliminare barriere all’entrata e all’uscita e aumentarne la contendibilità, secondo la definizione data nel primo paragrafo di questo capitolo.

Le barriere possono essere di diversi tipi: ci possono essere barriere create dallo Stato (barriere pubbliche) o create dalle imprese stesse (barriere private). Le barriere private sono quelle create dalle imprese che operano nel mercato per limitare l’ingresso di altre imprese e possono essere: barriere di tipo finanziario (per esempio si limita la concessione del credito alle imprese che vogliono entrare in determinati settori); barriere che riguardano scelte strategiche di marketing (le imprese investono in pubblicità rendendo impossibile per una nuova entrante poter sostenere livelli di spesa pubblicitaria così elevati); barriere che riguardano la creazione di determinati gruppi di potere (per operare in un mercato occorre per forza appartenere a un certo gruppo di imprese e il nuovo entrante non viene ammesso in questo gruppo).

Queste sono le strategie che vengono attuate dalle imprese per creare barriere all’entrata. Di queste barriere si occupa di solito l’autorità Antitrust oppure le autorità che vigilano sulla concorrenza nei vari mercati.

Esiste poi una diffusa applicazione di barriere di tipo pubblico. Specialmente in Italia, in molti settori occorrono delle licenze per operare; c’è una forte regolamentazione che riguarda gli orari di lavoro; esistono richieste di tipo amministrativo a volte complesse: tutte queste sono barriere legate alla regolamentazione di tipo pubblico.

In Italia, le politiche a tutela della concorrenza si sono sviluppate in tempi abbastanza recenti a dimostrazione del fatto che tali concetti non sono stati da sempre condivisi nella teoria economica. Nel nostro, come in altri paesi, venivano creati monopoli pubblici e, solo a partire dai primi anni '90, si hanno le prime misure che determinano un profondo cambiamento nella politica economica italiana.

Naturalmente questi anni sono stati caratterizzati da processi di liberalizzazione in numerosi paesi. Tuttavia, l'esperienza italiana in tema di politiche della concorrenza si presenta anomala rispetto ad altre esperienze nazionali da vari punti di vista: le liberalizzazioni sono partite in ritardo, specie rispetto ai processi avviati in sede comunitaria. Inoltre, si è partiti da una situazione di ampia presenza pubblica nell'economia. Pertanto l'iter delle liberalizzazioni è stato condizionato dall'obiettivo di giungere a una riduzione delle imprese pubbliche che avevano caratterizzato gli anni '70 e '80. Infine, i processi di liberalizzazione e di privatizzazione sono avvenuti in un momento storico particolare, in cui la fiducia nelle istituzioni politiche si era incrinata. Questo in certi mercati ha condotto ad affidare un ruolo di particolare rilievo a istituzioni di carattere tecnico, le Autorità indipendenti di regolazione.

Nel nostro paese, i processi di apertura al mercato sono stati determinanti dalla spinta comunitaria, cioè dagli obblighi nei confronti dell'Unione Europea, per esempio per quanto riguarda la liberalizzazione di particolari settori, quali telecomunicazioni, energia elettrica, gas. Occorre però sottolineare che, sebbene la Comunità Europea abbia fornito un forte stimolo alle politiche della concorrenza, essa è servita in verità solamente da supporto ed ha svolto un ruolo strumentale al processo di rinnovamento di un apparato normativo nazionale ormai superato.

In parte, è stata decisiva la nuova visione del ruolo del mercato come risultato del generale cambiamento dell'atteggiamento di politica economica in relazione al sistema produttivo, che si è verificato in tutti i paesi industrializzati a partire dai primi anni '80. In parte, riflette la lezione, più specificamente italiana, del fallimento dell'enfasi interventista degli anni '70, evidenziata dalla profonda crisi del sistema delle imprese pubbliche e delle partecipazioni statali. L'incapacità di sostenere questa situazione è all'origine della trasformazione degli enti di partecipazione in S.p.A., nel 1992, decisione alla base di buona parte dei successivi processi di privatizzazione sostanziale avvenuti nel corso del successivo decennio.

In Italia si scontava anche una struttura inefficiente dell'impresa pubblica, che spesso era il gestore in monopolio dei servizi pubblici. Ciò ha fatto sì che i grandi settori dei servizi pubblici fossero interessati da processi di liberalizzazione e privatizzazione.

I processi di privatizzazione costituiscono un tassello fondamentale per quanto riguarda le politiche della concorrenza in un paese come l'Italia che è stato caratterizzato fino ai primi anni '90 da una presenza pubblica diffusa.

Tuttavia, una vera privatizzazione si ha quando si attua un effettivo trasferimento del controllo dell'impresa dal settore pubblico al settore privato. Da questo punto di vista il processo ha conseguito risultati apprezzabili, ma non è stato completo poiché, in molti casi, il Tesoro ha ceduto ai privati quote non di controllo oppure sono state effettuate cessioni a holding pubbliche.

Questi esiti sono indicativi della difficoltà nell'impostazione dei processi di privatizzazione. In primo luogo, rappresentano la conseguenza del fallimento dell'obiettivo del modello della public company, intesa come società ad azionariato diffuso, senza un forte gruppo di controllo. Infatti, le liberalizzazioni italiane non hanno messo in questione il ruolo delle principali imprese ex-monopoliste nei mercati in cui operano. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, Enel e, soprattutto, Eni mantengono nei settori dell'energia elettrica e del gas posizioni di grande rilievo e spesso dominanti e questo nei settori energetici che rivestono un ruolo di grande importanza per l'economia nazionale.

Non possono essere considerate privatizzazioni le trasformazioni di stato giuridico, da impresa pubblica a impresa di diritto privato, ovvero la cessione di quote di minoranza del capitale, quando non si accompagnano a trasferimenti di controllo. Infatti, ciò che conta nella privatizzazione è che muti il sistema di incentivi a cui è soggetta l'impresa: e questo si verifica solo se il nuovo controllante risponde a un sistema di incentivi privatistico.

Esiste un rapporto di complementarità e insieme di tensione tra privatizzazioni e concorrenza: da una parte la contendibilità della proprietà dell'impresa e l'esistenza di incentivi privati al profitto sono funzionali a un assetto concorrenziale del mercato; dall'altra la preoccupazione di non riuscire a ricavare quanto previsto dalla vendita delle imprese può ritardare l'apertura alla concorrenza dei settori in cui opera l'impresa pubblica. Infine, la non completa liberalizzazione del mercato alimenta il timore del possibile passaggio da un monopolio pubblico a uno privato. Si entra allora in un circolo vizioso, che impedisce la completa liberalizzazione e la completa privatizzazione. Di fatto, nei grandi settori di servizio pubblico, la preoccupazione di mantenere un ruolo di privilegio alle grandi imprese pubbliche ha finito per condizionare lo sviluppo della liberalizzazione.

Nella legge 474 del 1994 sulle privatizzazioni la cessione del controllo pubblico sulle grandi utilities pubbliche veniva subordinata all'istituzione dei relativi organismi di regolazione e la legge 481 dell'anno successivo istituiva le Autorità di regolazione dell'energia e delle telecomunicazioni. Non si tratta solo di un ruolo di fissazione di regole di funzionamento tecnico del mercato, ma di sviluppo delle sue caratteristiche concorrenziali. In sostanza, la preoccupazione prevalente in quegli anni era di non indebolire troppo le imprese da privatizzare; e di contrapporre loro, come contraltare, una forte attività di regolazione, che ne limitasse il potere sul mercato.

In presenza di imprese verticalmente integrate, come si vedrà nel paragrafo successivo, nel caso del settore elettrico, ma anche in quello del gas naturale e delle telecomunicazioni, la liberalizzazione richiede che vengano separate verticalmente le aree di mercato che possono essere aperte completamente alla concorrenza da quelle che si presentano come monopoli locali e da quelle che, consistendo nella gestione di una rete indivisibile, devono essere gestite in monopolio. Pertanto, nel caso della privatizzazione di imprese operanti nei settori di pubblica utilità, assume un rilievo particolare la tempistica delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni, cioè la privatizzazione deve avvenire quando il processo di ristrutturazione e liberalizza-

zione del settore sia completato, o almeno ben avviato.

In Italia, a seguito dell'esigenza di "fare cassa", insieme alla riluttanza a eliminare del tutto la presenza pubblica nei settori interessati, il processo di privatizzazione è stato spesso avviato senza seguire le modalità appropriate per dar luogo a un'effettiva liberalizzazione. In particolare, le privatizzazioni nei mercati di pubblica utilità sono state raramente accompagnate da interventi incisivi di ristrutturazione dell'organizzazione del settore e quindi delle imprese pubbliche verticalmente integrate.

Diventa allora particolarmente delicato il compito di regolamentazione di questi mercati. La particolare situazione italiana ha fatto sì che l'attività delle Autorità di regolazione fosse sottoposta a particolari criticità, come si vedrà nel paragrafo successivo sul mercato dell'energia elettrica.

Per giudicare il processo di privatizzazione italiano, dal punto di vista delle imprese, i vantaggi sotto il profilo competitivo sono evidenti nei casi in cui le dismissioni da parte dei soggetti pubblici hanno comportato l'inserimento in gruppi italiani ed esteri già leader settoriali o che, attraverso tali aggregazioni, hanno raggiunto dimensioni a livello europeo. Nei casi in cui, invece, le privatizzazioni si sono limitate a promuovere una rete di collegamenti minoritari (ad esempio, banche e assicurazioni), l'impatto diretto sulla competitività delle imprese è stato meno incisivo. Anche in questi casi, comunque, la privatizzazione ha costituito la condizione preliminare per la realizzazione successiva di ristrutturazioni e aggregazioni vere e proprie, verso la costituzione di gruppi nazionali più competitivi.

Ancora si hanno scenari caratterizzati da forme più o meno ampie d'influenza pubblica sulle imprese per il fatto che in Italia rimane la tendenza ad affidarsi allo Stato, più che al mercato, per la soluzione di problemi economici e sociali.

Nella raccomandazione dell'OCSE alla vigilia del vertice finanziario del G20 (Città del Messico, marzo 2012) è contenuta l'esortazione al nostro paese a privatizzare, diminuendo il peso dello Stato in particolare nei media televisivi, nei trasporti, nell'energia e nei servizi locali. Accanto a questo, l'OCSE riconosce i risultati raggiunti in tema di liberalizzazioni e semplificazioni che hanno portato l'Italia dai posti di metà classifica a quelli dei più attivi nelle riforme.

Nella lista delle "privatizzazioni" raccomandate spicca quella della Rai pubblica, già condizionata pesantemente dalla politica; la privatizzazione delle fonti di energia (in relazione alle imprese Eni-Snam); nonché dei servizi locali con il problema delle società miste.

Questo al di là del fatto che le privatizzazioni finora effettuate possano essere considerate un successo, sia pur parziale: in effetti, lo Stato italiano ha incassato 220 miliardi di euro dal 1994 al 2005, il che ha inciso sul debito pubblico per l'importo pari allo 0,88% del PIL all'anno.

Ora occorre fare proprio l'attuale orientamento a livello europeo, secondo il quale privatizzare non servirebbe solo a ripianare il debito, ma a introdurre efficienza e concorrenzialità nei mercati, considerando che le aziende pubbliche attuano una "concorrenza sleale" nei confronti di quelle private, perché caratterizzate da prosimità con le autorità di regolazione e perché godono di maggior facilità di accesso

al credito per l'implicita garanzia statale, ma presentano i caratteristici svantaggi dei monopoli i cui manager sono demotivati poiché prevale l'interesse personale a coltivare il rapporto con la politica.

**Da LaVoce del 22.11.2013**

## **VENDERE LE IMPRESE DELLO STATO SENZA RIPETERE GLI ERRORI**

**di Michele Polo e Riccardo Puglisi**

Le prime privatizzazioni degli anni '90 furono guidate dall'urgenza dei conti pubblici, senza una parallela liberalizzazione dei mercati. Oggi si riparla di vendita di una parte delle partecipazioni dello stato. Purché non si ricada negli stessi errori.

### **NON SOLO PER FAR QUADRARE I CONTI**

Di fronte alle perplessità della Commissione europea sui contenuti della Legge di stabilità – e in particolare sulla timidezza delle privatizzazioni messe in cantiere – il presidente del Consiglio Letta ha reagito annunciando la presentazione di un piano apposito entro questa settimana.

Tale piano si è concretizzato ieri in un programma di cessioni di quote per 10/12 miliardi, che riguarderà Eni, Stm e Enav (partecipazioni direttamente detenute dal Tesoro), Sace, Fincantieri, Cdp Reti e Tag (partecipazioni indirette tramite Cassa Depositi e Prestiti) e Grandi Stazioni (partecipazione detenuta tramite Fs). Dopo un periodo piuttosto lungo durante il quale le privatizzazioni sono state di importo basso o “di facciata” – a motivo del fatto di avere la Cassa depositi e prestiti come acquirente –, la necessità è duplice: non solo intervenire in maniera quantitativamente decisa sul debito pubblico, ma anche offrire un segnale forte al pubblico degli investitori sulla serietà delle intenzioni del Governo italiano.

Un'obiezione importante al programma di privatizzazioni si basa sul confronto tra la redditività di aziende le cui quote si intendono vendere (nella fattispecie Eni ed Enel) e il costo del debito: secondo Bella, Di Sanzo e Mauro, se tale redditività è superiore al costo del debito, lo Stato dovrebbe piuttosto realizzare un arbitraggio finanziario e indebitarsi ulteriormente per accrescere la propria quota di proprietà. Un suggerimento che ci sembra abbastanza azzardato per un paese ad altissimo debito come l'Italia: un effetto rilevante di un programma di privatizzazioni consistente sta nel segnalare intenzioni robuste che vanno nella stessa direzione nel futuro, con la conseguenza che – se il programma è ritenuto credibile – lo spread richiesto sul nostro debito dovrebbe decrescere. In termini tecnici, non dobbiamo preoccuparci tanto del confronto marginale tra redditività degli asset da vendere e costo del debito, quanto piuttosto dell'effetto inframarginale di tale vasto programma sul costo del debito. Tanto per essere chiari: con effetto inframarginale intendiamo l'effetto sul tasso di interesse medio pagato sull'intero debito, il quale diminuisce se gli investitori aderiscono alle nuove emissioni di titoli di stato ad un tasso più basso. L'effetto leva è evidente, dati valori del debito lordo su Pil vicini al 134 per cento e un rinnovo corposo di titoli di stato anno per anno.

Queste considerazioni guardano alle privatizzazioni come strumento per un riequilibrio dei conti pubblici attraverso una riduzione dello stock di debito. È la stessa prospettiva che nella seconda metà degli anni Novanta portò alla prima ondata di privatizzazioni, che toccò in primis alcune delle public utilities di proprietà pubblica, quali Telecom Italia, Enel e Eni. Guardando all'esperienza di allora, tuttavia, un giudizio diffuso, che ci sentiamo di condividere, è che le privatizzazioni vennero guidate dall'urgenza dei conti pubblici, ma non vennero realizzate in coerenza con il parallelo processo di liberalizzazione di quei mercati. Portando a soluzioni che potevano massimizzare gli introiti delle casse pubbliche, ma che spesso non configuravano un assetto di mercato funzionale alla sua apertura alla concorrenza. Il peso di queste scelte si è visto negli anni, con ritardi e distorsioni nella liberalizzazione dei mercati.

Non vorremmo che un simile errore si ripetesse oggi, associando alla medesima urgenza di allora per gli equilibri di finanza pubblica la stessa approssimazione già sperimentata nello scegliere cosa e come collocare sul mercato. Riteniamo che il payoff potenziale per il paese da queste privatizzazioni vada cercato non solo nella riduzione del debito, ma anche in uno sviluppo di mercati più aperti e capaci di innescare dinamiche di crescita e un allineamento dei prezzi a quelli degli altri paesi europei.

#### COSA E COME VENDERE

Procedendo quindi a una disamina dei principali settori potenzialmente interessati, possiamo partire da quelli energetici, dove lo Stato detiene ancora una quota di Eni e Enel e, attraverso la Cassa depositi e prestiti, una quota azionaria di controllo sulle società di rete, Snam Rete Gas e Terna. In molti casi queste società hanno generato negli anni utili che, nella forma di dividendi, hanno contribuito alle entrate dello Stato. E che, in prospettiva, potrebbero costituire un implicito freno a una maggiore apertura del mercato, laddove una accresciuta concorrenza ridurrebbe profitti e dividendi. La posizione dello Stato proprietario e al contempo custode dell'interesse pubblico potrebbe entrare in conflitto. D'altra parte, la posizione delle società infrastrutturali, Snam Rete Gas e Terna, appare da questo punto di vista diversa da quella di imprese che operano nei segmenti a monte o a valle potenzialmente in concorrenza con altri operatori, come oggi in gran parte avviene per Eni e Enel. Nel caso delle prime, infatti, sono in agenda nei prossimi anni ingenti investimenti di potenziamento delle infrastrutture, che consentano guadagni di efficienza e una maggiore apertura nei segmenti concorrenziali. E risultano cruciali, per il finanziamento sul mercato degli investimenti, un quadro regolatorio stabile e rendimenti adeguati sul capitale. Il mantenimento di una quota pubblica, attenta ai benefici di dividendi adeguati, potrebbe rappresentare la miglior garanzia che revisioni delle tariffe al ribasso non vengano attuate una volta che gli investimenti siano stati messi in campo. Una vendita delle quote di Snam Rete Gas e di Terna, al contrario, rendendo i poteri pubblici meno vincolati a un quadro regolatorio stabile e sufficientemente remunerativo, potrebbe comportare un aumento del costo del finanziamento e un impatto negativo sugli investimenti. Diversa la situazione per le società che operano nei segmenti in concorrenza, dove l'esigenza pubblica dovrebbe essere maggiormente orientata allo sviluppo della concorrenza, e in cui quindi la

quota azionaria pubblica attenta ai dividendi potrebbe frenare il processo, suggerendone quindi la cessione.

Nelle telecomunicazioni, oggi, lo Stato non ha più nulla da cedere; casomai, sembra ciclicamente affacciarsi la prospettiva di una nuova entrata nel capitale di Telecom Italia per finanziare gli investimenti nella rete broadband. Abbiamo discusso di questi temi recentemente, e a quel contributo rimandiamo.

Le due grosse voci che potrebbero essere invece oggetto di privatizzazione sono rappresentate dalle poste e dalle ferrovie. E tuttavia in entrambi i casi la struttura attuale dell'impresa pubblica richiede, assieme alla privatizzazione, un profondo intervento di ridisegno dei confini, delle attività e del regime di erogazione dei servizi. In assenza di questo, finiremmo per creare dei monopoli privati fortemente distorsivi.

Poste Italiane oggi opera con diverse funzioni e su una pluralità di mercati. Promuove la raccolta del risparmio postale, alimentando le attività della Cdp; svolge un servizio pubblico per alcuni dei servizi postali; è entrata in modo aggressivo nei servizi bancari, assicurativi e di telefonia mobile. Per il comparto bancario e assicurativo, le specificità dell'operatore Poste Italiane l'hanno sottratta a una serie di vincoli ed esclusa da alcuni servizi. Ma difficilmente l'anomalia potrebbe permanere a valle di una privatizzazione. Né, d'altra parte, è chiaro per quali ragioni tutte le attività dovrebbero rimanere integrate in un unico gruppo multiservizio. Senza affrontare questi temi, appare difficile procedere a una privatizzazione.

Per le ferrovie il discorso è analogo: il gruppo Ferrovie dello Stato opera attraverso diverse società per la parte infrastrutturale (Rete Ferroviaria Italiana, Grandi Stazioni, quest'ultima "in odore" di privatizzazione secondo le ultime notizie di cui sopra) e per i servizi (Trenitalia, Trenitalia Cargo), con una integrazione verticale del tutto inadatta all'apertura alla concorrenza di alcuni segmenti di servizi (alta velocità, merci). È inoltre di recentissima istituzione una Autorità di regolazione, tuttora in fase di start up, e manca completamente una separazione contabile tra attività di monopolio e attività in concorrenza, che rappresenta la precondizione per evitare comportamenti distorsivi e predatori dell'impresa dominante. Insomma, anche per le ferrovie una privatizzazione precipitosa rischierebbe di compromettere le prospettive di liberalizzazione del settore.

Ovviamente, questo pezzo non deve essere interpretato come una serie di buone ragioni per non fare nulla. Ma, al contrario, come un invito a mettere nel giusto ordine i passaggi di una politica di liberalizzazione e di privatizzazione, che sono intimamente legati, ma debbono rispettare una rigorosa gerarchia. L'urgenza di un riequilibrio dei conti pubblici deve spingere a mettere mano rapidamente a un riassetto delle imprese per renderle compatibili con la liberalizzazione, in modo da predisporre le condizioni per una privatizzazione che non generi mostri.



[Home](#) > [Argomenti](#) > [Infrastrutture e trasporti](#) > Due filosofie per privatizzare (in parte) le Ferrovie

## Due filosofie per privatizzare (in parte) le Ferrovie

07.11.14

[Andrea Boitani](#), [Marco Ponti](#), [Francesco Ramella](#) e [Marco Spinedi](#)

*Le Ferrovie rientrano nel piano di privatizzazioni del Governo. E all'interno del gruppo sono emerse visioni strategiche diverse, fino ad arrivare alla rinuncia del presidente a buona parte delle deleghe. Ma in cosa differiscono le due proposte?*

### IL GRUPPO FERROVIE DELLO STATO

Il gruppo Ferrovie dello Stato Italiane - Fsi - è una delle maggiori imprese del paese per numero di dipendenti, è interamente pubblica e riceve dallo Stato trasferimenti per circa 8 miliardi di euro all'anno (12, incluso il fondo pensioni), presentando comparti in deficit strutturale, e un comparto che genera margini significativi (l'alta velocità). Nel gruppo solo la rete, gestita da Rfi, si configura come un monopolio naturale e quindi la parte servizi potrebbe essere, articolatamente e in diversa misura, aperta alla concorrenza e privatizzata, in toto o in parte. Rfi oggi è parte integrante della holding insieme alle società di servizi, e in particolare Trenitalia, che operano treni merci e passeggeri su un mercato con diversi gradi di apertura. In Italia, Fsi gode del 90 per cento circa del fatturato dell'intero settore ferroviario, caratterizzandosi come impresa fortemente dominante. Di recente, le Ferrovie sono entrate nel piano delle privatizzazioni, insieme a Enel, Poste ed Enav. Della questione, formalmente, si occupa l'azionista di maggioranza, cioè il ministero dell'Economia e delle Finanze. All'interno del gruppo Fsi sono emerse visioni strategiche diverse, che è possibile far risalire all'amministratore delegato Michele Elia e al presidente Marcello Messori. Tali divergenze hanno portato, negli ultimi giorni, Messori a rimettere le deleghe in materia di privatizzazioni e riassetto strategico del gruppo.

### CEDERE SOLO UNA QUOTA AZIONARIA

La prima strategia (cui va il favore di Elia) prevede la cessione di una quota azionaria del gruppo, comunque minoritaria, al mercato. Ha l'innegabile vantaggio della semplicità (nulla cambierebbe nell'assetto funzionale dell'azienda), della rapidità, della (sperata) minor resistenza sindacale, e, verosimilmente, del consenso dei fornitori, che in genere preferiscono trattare con imprese di stampo monopolistico, piuttosto che con soggetti esposti alla pressione del mercato. Inoltre, una privatizzazione siffatta sarebbe forse conforme al disegno di creare un "campione nazionale" ferroviario. L'operazione, così impostata, presenta tuttavia due rilevanti svantaggi per la collettività. È prevedibile che i privati disposti a investire chiederebbero garanzie sia sul mantenimento dei livelli attuali dei trasferimenti, sia sul grado attuale di monopolio di cui gode Fsi. Con due possibili conseguenze: 1) un congelamento dei livelli di concorrenza. Un conflitto di interessi, che si è già presentato in altri settori (Tirrenia, Autostrade), tra esigenze di cassa dell'azionista pubblico e tutela dei consumatori/utenti e del mercato; 2) si verrebbe a creare una lobby privata, affiancata a quella pubblica, che premerebbe anche dall'esterno per il mantenimento dei "diritti acquisiti", cioè dello status quo (come avvenuto nel settore autostradale). Quanto alla questione del "campione nazionale", è lecito nutrire serie riserve circa l'utilità di averne uno, ma anche circa la probabilità di crearne uno di successo "a tavolino", tramite operazioni finanziarie.

### COME "SFOGLIARE IL CARCIOFO"

La seconda strategia (verosimilmente sostenuta da Messori) prevede di "sfogliare il carciofo", ovvero si prefigge un graduale "unbundling" e si concretizza nel privatizzare, in fasi temporali successive, alcuni segmenti di attività di Fsi che non hanno più ragione di venire mantenuti in mano pubblica (e in monopolio) e possono operare su di un mercato in concorrenza. Una prima conseguenza sarebbe di far diminuire le dimensioni del gruppo Fsi, favorendo la concorrenza e lasciando che sia il mercato a individuare la "dimensione ottimale" delle varie imprese ferroviarie, con conseguente spinta verso una maggiore efficienza produttiva. Posto che Rfi nella sua interezza (cioè la rete) resti in mano pubblica, da quali "foglie del carciofo" iniziare? Ci sembra di poter dire dalle merci, settore di fatto già esposto al mercato, con performance da anni insoddisfacenti. Il tema richiederebbe un approfondimento ad hoc. Qui basti solo ricordare che le potenzialità del mercato sono rilevanti, ma per realizzarle si richiederebbe qualche investimento di natura infrastrutturale (sebbene di un ordine di grandezza inferiore a quello delle nuove linee oggi in cantiere), per consentire l'introduzione di treni lunghi e pesanti su alcuni corridoi strategici. Il compratore, quindi, dovrebbe stringere un accordo di garanzia su alcuni aspetti di operatività del sistema. Altro segmento contendibile, l'alta velocità, le



cui capacità di produrre margine sono note. Proprio da ciò potrebbe prendere forza l'argomento contrario: grazie all'elevata redditività dell'Av, Fsi sarebbe in grado di fare investimenti e sostenere servizi non remunerativi. Ma, a ben guardare, l'argomento non regge: lo Stato, vendendo, capitalizzerebbe da subito tali redditi, e potrebbe usare quelle risorse per sostenere altri servizi, debitamente messi a gara, evitando la logica dei "sussidi incrociati". Anche i servizi di lunga percorrenza, oggi sussidiati per poco meno di 400 milioni/anno, potrebbero essere inseriti in uno specifico pacchetto dedicato al segmento passeggeri. Per i servizi regionali, settore quanto mai complesso e delicato, nel breve periodo sarebbe sufficiente migliorare la regolazione pro-competitiva degli affidamenti, con gare non confezionate ai soli fini di favorire l'*incumbent*, e che potrebbero interessare alcuni dei grandi gruppi - inglesi, tedeschi e francesi - già impegnati a gestire servizi su gomma e su ferro in molte città e capitali europee. Ipotesi strutturalmente opposta a quella, recentemente ventilata dallo stesso Michele Elia, di ingresso dell'attuale gruppo Fsi nei servizi urbani di alcune grandi città. A questo proposito, è singolare che le Ferrovie - particolarmente sensibili al fatto che i contributi pubblici per l'esercizio vengano definiti "corrispettivi" e non "sussidi" - facciano poi uso con leggerezza del termine "privatizzazione" per definire il loro ingresso nel capitale di Atm-Milano o Atac-Roma, che di privato non avrebbe certo nulla, per manifesta assenza di una sola "goccia" di capitale privato. La strategia del "carciofo" consentirebbe, senza traumi di sorta, la sostanziale separazione della rete nazionale dai servizi, con la fine del conseguente conflitto di interessi: infatti la rete maggiore sarebbe utilizzata da imprese non facenti parte della holding cui appartiene il gestore della rete stessa, come invece avviene oggi. Morale della favola: vendere una quota (20-30 per cento?) della holding rischia di essere una strategia miope, giustificata solo dal fare cassa, con benefici negativi per gli utenti e i contribuenti nel medio periodo. "Sfogliare il carciofo" sarebbe preferibile, pur richiedendo un orizzonte per alcuni segmenti più lungo, un piano industriale articolato e molto coraggio nell'affrontare interessi consolidati dentro e fuori il gruppo. Ma, alla fine, se si associano ai ricavi immediati anche gli effetti sulle casse pubbliche della maggiore concorrenza, verosimilmente la stessa resa economica dell'operazione sarebbe superiore.

14

6 Commenti

Stampa

In questo articolo si parla di: [ferrovie](#), [fsi](#), [privatizzazione](#)

#### BIO DELL'AUTORE

##### ANDREA BOITANI



Si è laureato alla Sapienza di Roma e ha proseguito gli studi nel Regno Unito (M.Phil. Cambridge). Attualmente insegna Macroeconomia ed Economia Monetaria all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Facoltà di Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicuratrici. Ha fatto parte della Commissione tecnica per la spesa pubblica presso il Ministero dell'Economia (1993-2003) e delle commissioni incaricate del Piano generale dei trasporti (1998-2001), del Piano della Logistica (2004-2006 e 2010-2012). È stato consigliere economico del Ministro dei trasporti (1995-1996), componente del Consiglio di Sorveglianza e del Comitato remunerazioni di Banca Popolare di Milano (2013-2016). Fa parte del Consiglio di Amministrazione della Fondazione orchestra sinfonica e coro sinfonico di Milano Giuseppe Verdi ed è "esperto" della Struttura Tecnica di Missione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Autore di "Macroeconomia" (Il Mulino, 2° ed. 2014); "Sette luoghi comuni sull'economia" (Laterza, 2017) e di varie pubblicazioni nazionali e internazionali in tema di economia della regolazione e dei trasporti, di macroeconomia e di economia applicata al settore bancario. Redattore de lavoce.info.

[Altri articoli di Andrea Boitani](#)

##### MARCO PONTI



Marco Ponti insegna economia dei trasporti, prima a Venezia e da tre anni al Politecnico di Milano. Ha svolto attività di consulenza per la Banca Mondiale, il ministero dei trasporti, le Ferrovie dello Stato e del ministero del Tesoro occupandosi di regolazione del settore aereo e autostradale. Ha partecipato come esperto al primo e al secondo Piano Generale dei Trasporti. Svolge attività di ricerca nell'ambito dei modelli trasporti-territorio, di analisi di fattibilità economica e finanziaria dei progetti (versioni avanzate dell'analisi costi-benefici), regolazione economica e liberalizzazione del settore (tecniche di gara, regole di accesso alle infrastrutture ecc.) e di "public choice".

[Altri articoli di Marco Ponti](#)

##### FRANCESCO RAMELLA



[Home](#) > [Argomenti](#) > [Infrastrutture e trasporti](#) > Privatizzare le Ferrovie dello stato: quali strade possibili?

## Privatizzare le Ferrovie dello stato: quali strade possibili?

06.02.15

Paolo Beria e Andrea Boitani

*Si ritorna a parlare di privatizzazione di Fs. Il governo sembra intenzionato a vendere una quota di minoranza per fare cassa e non cambiare la struttura dell'azienda. Meglio sarebbe privatizzare solo alcuni servizi ad esempio l'alta velocità. Vediamo perché*

Il tema della privatizzazione delle Ferrovie dello stato è diventato centrale con la designazione del nuovo presidente Marcello Messori, che se n'è occupato fino al momento in cui ha rimesso le deleghe alla proprietà a fine 2014. La causa di questa remissione è già stata analizzata in un [precedente articolo](#) e risiede nell'esistenza di due diverse filosofie di privatizzazione dell'azienda: la cessione di una quota dell'intera Holding Fsi o la cessione di parti di essa in funzione della loro capacità di stare sul mercato o del loro essere o meno funzionali al servizio ferroviario. La prima via permette di fare cassa rapidamente, cedendo un parziale monopolio verticalmente integrato a privati, mentre la seconda sarebbe più complessa, ma permetterebbe di conservare alcune funzioni pubbliche in mano pubblica (come la proprietà della rete) oltre che una più efficace liberalizzazione a vantaggio dei viaggiatori.

Nel frattempo, è diventato chiaro che la strada che il governo e il ministero dell'Economia (ma forse non il ministro Lupi, ultimamente silenzioso sulla vicenda) hanno in mente è la prima: vendere una quota di minoranza, realizzare qualche miliardo di euro e non toccare nemmeno un bullone nell'azienda, garantendosi la pace sociale e la tranquillità dell'intero comparto. A ben vedere, però, questa strada sembra difficilmente praticabile per una serie di motivi tecnici, che verranno certamente evidenziati dall'advisor finanziario Bank of America Merrill Lynch, la cui nomina è stata appena annunciata.

### UNA PRIVATIZZAZIONE IMPROBABILE, FORSE IMPOSSIBILE

La vendita di una quota della Holding è apparentemente semplice: viene ceduta una quota di minoranza (si è parlato del 40 per cento; Corriere Economia, 2 febbraio) e si realizza un introito per lo stato. Dietro a questa scelta, preferita dall'azienda nella sua quasi interezza, c'è l'argomento che non si può separare la rete perché altrimenti si perdono le sinergie con i servizi e si aumentano i costi. Ma questa "privatizzazione" presenta qualche scoglio tecnico, che sta cominciando ad emergere (sul Sole-24ore e più recentemente su Panorama, 4 febbraio), e potrebbe addirittura risultare impossibile o pericolosissima. Fsi ha un capitale sociale di 38.790 milioni di euro (al giugno 2014). Quasi 39 miliardi, una cifra enorme (Poste, con un fatturato più che triplo, ha un capitale di 1,3 miliardi). Il motivo è che essa possiede e iscrive a bilancio non solo i beni strumentali, come i treni, e altre proprietà valorizzabili, come gli scali inutilizzati, ma -attraverso la sua controllata Rfi- anche l'intera rete ferroviaria, cioè i binari (anche se in realtà, questo è dovuto al fatto che, storicamente, gli investimenti sulla rete venivano finanziati con aumenti di capitale). In questa bizzarra situazione, ereditata dal passato, Fsi (attraverso Rfi) è a tutti gli effetti proprietaria dell'intera rete (per effetto della legge del 17 maggio 1985, n. 210 e della legge del 23 dicembre 1998, n. 448) che la stessa Rfi, società del gruppo, ha poi ricevuto dallo stato in concessione per 60 anni (con l'atto di concessione del 2000). In altre parole, Rfi ha in concessione dallo stato la rete di cui è in realtà proprietaria. Ne consegue che, oggi, i binari e le stazioni sono pubblici solo perché Fsi è pubblica al 100 per cento. Dato questo assetto, se un privato volesse acquistare Fsi per il 40 per cento dovrebbe sborsare oltre 10 miliardi. Chi mai sarebbe disposto a investire tanto, per ottenere utili risibili in rapporto all'investimento? Probabilmente nessuno. Dunque sarebbe necessario separare i binari dalla rete, che è esattamente quanto lo zoccolo duro dell'azienda non vuole fare, senza contare che bisognerebbe approfondire cosa comporti questa scelta per la concessione in essere. Al governo stanno quindi studiando alcune varianti. Quella recentemente individuata (di cui Panorama dà le prime anticipazioni) è di ri-trasferire i binari allo stato (o ad una società di capitale da lasciare pubblica) e privatizzare senza di essi. Ma anche questo artificio presenta un paio di problemi: Fsi, svuotata del suo enorme capitale, perderebbe la possibilità di finanziarsi come si è finanziata finora e probabilmente anche di ripagare i debiti sin qui contratti. D'altra parte, se la proprietà passasse a una nuova società, essa avrebbe un enorme capitale, ma nessuna entrata, essendo i binari concessi a Rfi a titolo gratuito (gli attuali pedaggi di Rfi, infatti, non comprendono la remunerazione degli investimenti fatti per i binari che gestisce). A questo si aggiunga, si legge ancora su Panorama, che la pubblicizzazione dei binari sarebbe limitata alla rete tradizionale. O, se vogliamo vederla dall'altro verso, che la rete alta velocità sarebbe privatizzata assieme a tutto il resto (treni, servizi, immobili, impianti, personale, etc.). La rete, cioè un monopolio naturale, venduta in blocco insieme ai servizi, effettuati in condizioni di mercato e in concorrenza con Ntv-Italo e con altri. La cessione di una quota della Holding non sembra dunque una strada facilmente praticabile, oltre a far prevedere severi problemi regolatori.

## ALTRE STRADE

Ammesso che si riesca a trovare una modalità per staccare la proprietà dei binari, appare chiaro che la modalità di privatizzazione di Fsi prescelta dal ministero dell'Economia serve solo a fare soldi, grazie alla mancata separazione della gestore della rete (Rfi) dal principale operatore ferroviario nazionale e regionale (Trenitalia). Al prezzo giusto, probabilmente, un buon affare per chi la compra, trattandosi di una situazione di integrazione verticale che ha effetti in termini di contendibilità se non addirittura di ostacolo alla concorrenza, venendo meno l'ambiguità oggi possibile grazie al fatto che Rfi non deve fare utili.

Vi sono però altre strade per privatizzare, forse meno redditizie per lo stato o più articolate da raggiungere, ma più sicure, fattibili e soprattutto più favorevoli a cittadini e viaggiatori. I punti chiave sono:

1. La proprietà della rete deve rimanere pubblica. Non per un vezzo collettivista, ma perché vi sono buoni motivi economici, primo tra tutti il fatto che gli investimenti sono e saranno sempre, in larga misura, decisi e pagati dallo stato.
2. Una progressiva separazione delle funzioni del gruppo, mantenendo ove possibile le sinergie, ma essendo pronti a rinunciarvi in qualche caso, se queste sono ostacolo all'efficienza del settore. Una strada (come si sta provando a fare nel Regno Unito e in Francia) è ad esempio quella di mantenere la manutenzione della rete in capo agli operatori regionali, cioè suddividere Rfi in sottoreti efficienti, ma mantenendo centralizzate alcune funzioni, quali l'allocazione delle tracce, l'informazione all'utenza, la programmazione, etc.
3. Il distacco e la vendita di alcune società del gruppo. In primo luogo, quelle non funzionali (reti elettriche, comunicazioni, proprietà immobiliari non funzionali, etc.) e in secondo luogo quelle che si ritiene efficiente porre sul mercato (ad esempio le merci o le Frece o parte degli Intercity o i servizi bus sostitutivi, per non parlare di BusItalia).

Riassumendo, vi sono ottime ragioni perché la rete rimanga pubblica e in ogni caso è difficile immaginare che qualcuno possa spendere miliardi solo per acquistare binari privi di ricavi netti al pedaggio attuale (a meno di non voler fare salire il pedaggio al full cost e quindi ridurre il traffico). Una privatizzazione parziale, ad esempio dei soli servizi alta velocità o di parti non funzionali, permetterebbe invece di ottenere risorse, una struttura ferroviaria più snella, senza minacciare la socialità del servizio e soprattutto senza cedere monopoli naturali a privati.

62

5

10 Commenti

Stampa

TI

In questo articolo si parla di: [ferrovie dello stato](#), [privatizzazione](#)

## BIO DELL'AUTORE

## PAOLO BERIA



Professore associato in Economia dei Trasporti presso il DASTU, Politecnico di Milano. Laureato nel 2003 in Ingegneria Civile, specializzazione trasporti, e dottore di ricerca in Progetti e Politiche Urbane. Svolge attività di ricerca e professionale presso il Politecnico di Milano e ha collaborato con lo studio TRT e l'Agenzia Mobilità e Ambiente di Milano. Visiting scholar presso IWW, Karlsruhe University (DE) e presso il CTS, Royal Institute of Technology di Stoccolma (SE). I campi di ricerca sono l'economia, la regolazione e la valutazione dei trasporti. In particolare, si occupa di pianificazione e valutazione economica di piani e progetti di trasporto, dalla scala urbana a quella nazionale e dello studio dei mercati di trasporto. Professore di "Economia e Valutazione dei Trasporti" e di "Infrastructure Planning" presso il Politecnico di Milano. E' co-autore di due libri e ha pubblicato numerosi paper presso riviste e convegni internazionali.

[Altri articoli di Paolo Beria](#)

## ANDREA BOITANI



Si è laureato alla Sapienza di Roma e ha proseguito gli studi nel Regno Unito (M.Phil. Cambridge). Attualmente insegna Macroeconomia ed Economia Monetaria all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Facoltà di Scienze Bancarie, Finanziarie e Assicuratrici. Ha fatto parte della Commissione tecnica per la spesa pubblica presso il Ministero dell'Economia (1993-2003) e delle commissioni incaricate del Piano generale dei trasporti (1998-2001), del Piano della Logistica (2004-2006 e 2010-2012). È stato consigliere economico del Ministro dei trasporti (1995-1996), componente del Consiglio di Sorveglianza e del Comitato remunerazioni di Banca Popolare di Milano (2013-2016). Fa parte del Consiglio di Amministrazione della Fondazione orchestra sinfonica e coro sinfonico di Milano Giuseppe Verdi ed è "esperto" della Struttura Tecnica di Missione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Autore di "Macroeconomia" (Il Mulino, 2° ed. 2014); "Sette luoghi comuni sull'economia" (Laterza, 2017) e di varie pubblicazioni nazionali e internazionali in tema di economia della regolazione e dei trasporti, di macroeconomia e di economia applicata al settore bancario. Redattore de lavoce.info.

[Altri articoli di Andrea Boitani](#)

## 6.6 IL CASO del MERCATO dell'ENERGIA ELETTRICA

**In Italia, così come nella maggior parte dei paesi industrializzato nel passato si sono creati molti monopoli statali in determinati settori, come energia elettrica, telecomunicazioni, settori caratterizzati da un sistema a rete.**

Questa tipologia di monopolio è caratterizzata da un sistema unico di distribuzione, una “rete” assolutamente indispensabile per gli operatori di mercato. Si tratta di un “collo di bottiglia” (bottleneck) che deve essere per forza “attraversato” dagli operatori di mercato, come per l’energia elettrica il sistema di distribuzione nazionale; lo stesso vale per le telecomunicazioni e le ferrovie.

Questi settori caratterizzati da una rete e denominati monopoli naturali si riteneva dovessero vedere la presenza di un’unica impresa poiché ciò garantiva, attraverso una gestione centralizzata, maggiore efficienza e vantaggi economici che venivano poi trasferiti sui consumatori.

Date queste premesse, è economicamente efficiente che vengano gestiti attraverso un monopolio e dal punto di vista della politica economica si sceglie di creare dei monopoli statali.

Per molti anni questo non è stato messo in dubbio e si riteneva che il monopolio pubblico fosse migliore di qualsiasi altra configurazione di mercato, anche perché tali settori erano estremamente importanti dal punto di vista sociale e diventava dunque essenziale che i relativi servizi venissero prodotti al minor costo possibile ed erogati al minor prezzo (tariffa) possibile al fine di incentivarne la diffusione.

Il monopolio pubblico risponde all’obiettivo di abbattere la distorsione del mercato monopolistico privato, applicando prezzi uguali al costo marginale che permettano di coprire i costi ma senza appropriazione dell’extra-profitto; tutto ciò attraverso l’applicazione di tariffe decise a livello nazionale.

Il sistema economico italiano era dunque caratterizzato dalla presenza di imprese pubbliche di notevoli dimensioni (come Enel, SIP, FS) che hanno anche svolto il ruolo di assumere molti lavoratori alleviando il problema della disoccupazione in alcune aree del paese.

Ma la scelta per il monopolio è stata anche dettata dalle caratteristiche delle public utilities. In primo luogo, l’aspetto “pubblico” deriva dal fatto che si produce qualcosa che presenta un interesse pubblico, si tratta cioè di settori con determinate caratteristiche di essenzialità del prodotto che rendono necessario il rifornimento su tutto il territorio nazionale. Ciò ha indotto a pensare che il monopolio pubblico fosse meglio di una forma concorrenziale di mercato perché il monopolista si sarebbe impegnato a fornire il prodotto anche in condizioni di ritorno economico nullo o negativo.

La seconda caratteristica è la struttura a rete: avere una rete significa che si è in presenza di monopoli naturali per i quali si riteneva che la configurazione migliore fosse appunto il monopolio, ossia un’unica impresa, non per forza pubblica, che, oltre a fornire il prodotto, fosse anche proprietaria della rete e si occupasse della sua manutenzione.

La terza caratteristica è la presenza di economie di scala per cui è conveniente economicamente che ci siano imprese di grandi dimensioni produttive. Per quanto, infatti, il mercato possa essere liberalizzato sarà sempre caratterizzato da rilevanti dimensioni a causa di elevati costi fissi e dalla necessità di grandi investimenti per

avere impianti di produzione che rispondano a determinati standard di produzione e sicurezza.

Si passerà ora all'analisi storica del mercato dell'energia elettrica in Italia.

In Italia, fino ai primi anni '60, si è avuto un mercato dell'energia elettrica concorrenziale e caratterizzato da diversi produttori privati. Nel 1962 si decide per la nazionalizzazione e nasce così l'Enel, un monopolio pubblico completo nella filiera del mercato. Ciò significa che l'Enel era il produttore, soprattutto da fonte termoelettrica con l'uso di petrolio, carbone e altro; era il distributore e proprietario di tutta la rete di trasmissione ed aveva al suo interno tutta l'organizzazione che consentiva la manutenzione e gestione della rete; era il trasmettitore, ossia si occupava di trasmettere l'elettricità attraverso i tralicci all'utente finale; emetteva le bollette e si occupava della qualità del servizio.

Il mercato energetico è stato caratterizzato negli anni '80 da un processo di liberalizzazione che ha accomunato tutti i paesi europei ovviamente dopo l'esperienza dei paesi anglosassoni che avevano avviato in precedenza il processo di liberalizzazione.

Fondamentale a livello europeo è stata la spinta comunitaria, ed in particolare le direttive comunitarie emanate in questo settore. Le direttive hanno la caratteristica di delineare l'obiettivo da perseguire e l'ambito entro il quale poi i paesi devono muoversi per provvedere al perseguimento dell'obiettivo con gli strumenti ritenuti più idonei allo scopo secondo le proprie caratteristiche.

Tutti gli stati europei partivano da una situazione di monopolio pubblico però la scelta fatta successivamente è risultata diversa a seconda della politica energetica perseguita dai diversi paesi. Tale scelta oggi assume notevole rilevanza nell'ambito delle politiche economiche.

La direttiva spiega a tutti i paesi come passare da una situazione di monopolio pubblico ad una situazione concorrenziale date le caratteristiche tipiche delle public utilities. Sostanzialmente la direttiva suggerisce di tener distinte le tre attività di produzione, distribuzione e trasmissione e di procedere all'organizzazione del settore con aziende diverse che si facciano concorrenza e che si occupino distintamente delle tre attività.

La direttiva di riferimento è stata la n. 92 del 1996 che ha dato origine ai successivi processi di liberalizzazione e che in Italia è stata recepita con il decreto Bersani n. 79 del 1999 che ne rappresenta la legge di attuazione.

Per quanto riguarda la generazione, è stato definito il limite del 50% per la produzione e per l'importazione da parte di una singola impresa con decorrenza dal gennaio 2003: in pratica, l'Enel avrebbe dovuto per quella data aver ceduto 15.000 MWh della propria capacità.

Inoltre era previsto che la gestione della rete di trasmissione, di cui l'Enel conservava la nuda proprietà, venisse affidata a una società pubblica, il "gestore della rete".

La distribuzione continuava ad avvenire in condizioni di monopolio locale poichè era consentita un'unica concessione per la distribuzione dell'energia elettrica sul territorio di ogni comune.

Infine, il decreto stabiliva che, a partire dal 2001 il mercato venisse organizzato sulla base di un pool system, creando una vera e propria Borsa dell'energia elettrica.

Quindi la direttiva recepita con il decreto Bersani ha proposto questo tipo di segmentazione e, a suo tempo, si era parlato di “spezzatino” per indicare la suddivisione nelle diverse parti del mercato.

In particolare, per quanto riguarda la produzione, la direttiva prevedeva che ci fossero diversi produttori che in pratica possono entrare nel mercato attraverso due vie: la costruzione di nuovi impianti, che è comunque sottoposta ad un iter particolare che rende la strada molto lunga; oppure l'acquisto di impianti dismessi dall'Enel.

L'Enel è stata poi privatizzata secondo il modello del nocciolo duro con il collocamento delle azioni Enel sul mercato e con il Ministero del Tesoro come azionista di controllo, con il risultato che tale azienda è rimasta l'operatore principale del mercato, è stata di fatto privatizzata ma resta a controllo pubblico.

La seconda fase è quella della trasmissione che risulta essere molto importante perché, se si ha l'ingresso di una pluralità di imprese produttrici, tutte devono convergere su una rete nazionale per raggiungere i consumatori finali. Poiché questa fase è cruciale per liberalizzare il mercato ed avere effetti positivi sui consumatori, la direttiva comunitaria prevedeva l'istituzione di un organismo indipendente che fosse garante dell'utilizzo della rete per assicurare che tutti i produttori non venissero discriminati nell'utilizzo.

In Italia abbiamo avuto in un primo momento la creazione di un ente pubblico che si chiamava “gestore della rete”; in seguito si è assistito ad un ulteriore passaggio a Terna, che è una società per azioni proprietaria di oltre il 90% della rete di trasmissione e delle infrastrutture elettriche nazionali.

La funzione di gestione della rete, che deve essere svolta in modo neutrale ed efficiente, è importante per due motivi: primo perché garantisce l'effettività della concorrenza; secondo perché è dalla rete che deriva la qualità del servizio. Il punto delicato della gestione diventa quello di non favorire l'ex monopolista che era anche l'ex proprietario della rete e che rimane tra i produttori; in pratica, occorre far sì che non ci siano discriminazioni a suo favore.

La terza fase è quella della distribuzione e consiste nel passaggio dall'elettricità ad alto voltaggio a quella a basso voltaggio e nella fornitura agli utenti finali.

La fornitura è gestita a livello locale da grosse aziende che si occupano di tutti gli aspetti tecnici, che vanno dall'allacciamento della linea, alla gestione del contatore, all'invio della bolletta, cioè tutta la parte finale della distribuzione dell'energia elettrica.

Attualmente in Italia assistiamo ad una certa forma di concorrenza a livello locale da parte di distributori di energia elettrica e quindi oggi il consumatore finale ha la possibilità di scegliere tra diversi offerenti.

Questo è il quadro delle tre parti, è lo “spezzatino” che caratterizza il processo di privatizzazione in tutti i paesi europei. A ciò si aggiunge che in Italia abbiamo avuto l'istituzione dell'“Autorità dell'Energia Elettrica e del Gas” (AEEG) che, nell'ambito della riforma della regolazione del mercato elettrico, ha il compito di svolgere diver-

se funzioni tra le quali il controllo della concorrenzialità, della qualità e delle tariffe.

La prima funzione è quella di controllare gli aspetti concorrenziali ed eventualmente di segnalarli all'Autorità antitrust, che vigila sulla concorrenza anche in questo mercato.

La seconda è quella del controllo della qualità: l'energia elettrica è uno di quei prodotti che non presenta problemi di qualità perché ha delle caratteristiche fisiche uniche, senza sfumature di tipo qualitativo, ma la qualità sta nell'erogazione del servizio che comporta diversi problemi (il peggiore è il black out); la qualità sta anche nei tempi di allacciamento di nuove linee nelle abitazioni, nella sostituzione dei contatori, e nella fornitura di tutti i servizi per i consumatori.

Quello della qualità è un problema che nasce in ogni mercato che viene liberalizzato, perché il monopolista pubblico garantisce in genere un controllo della qualità di elevato livello e può succedere che, dopo l'apertura del mercato alla concorrenza, alcune imprese cerchino di guadagnare attraverso una riduzione della qualità del servizio.

La terza funzione dell'Autorità riguarda le tariffe e il problema del passaggio dal monopolio pubblico che garantiva tariffe stabilite secondo un "prezzo sociale". Nel caso italiano, l'energia elettrica veniva venduta ad un prezzo che non era di mercato, cioè non era un prezzo che risultava dall'incontro tra domanda e offerta, ma era un prezzo deciso da un comitato interministeriale che fissava la tariffa anche sulla base di ragioni di tipo sociale, con l'obiettivo di rendere l'elettricità a disposizione di tutti. Quando si passa ad un regime concorrenziale la tariffa diventa un prezzo di mercato ma, allo stesso tempo, bisogna garantire che non ci siano prezzi troppo elevati.

Era già previsto dal decreto Bersani che il sistema convergesse nella "Borsa elettrica". Secondo l'idea di base la Borsa elettrica deve garantire la concorrenza effettiva nel mercato con uno scambio diretto di quantitativi di energia tra i produttori e consumatori; in pratica, un mercato operante in modo tale da dare la possibilità di vendere ad un prezzo variabile l'energia elettrica a seconda del livello di produzione.

In realtà in Italia la sua istituzione è avvenuta con molto ritardo e attualmente solo le aziende di una certa dimensione possono acquistare direttamente dai produttori dei quantitativi di energia in un mercato di tipo borsistico dove l'incontro diretto tra chi offre energia elettrica e chi la acquista garantisce il prezzo di mercato migliore. Dunque, un'impresa di grosse dimensioni può ora approvvigionarsi di energia elettrica rivolgendosi alla Borsa elettrica dove troverà le migliori offerte dei produttori che sono spinti ad essere competitivi sul prezzo.

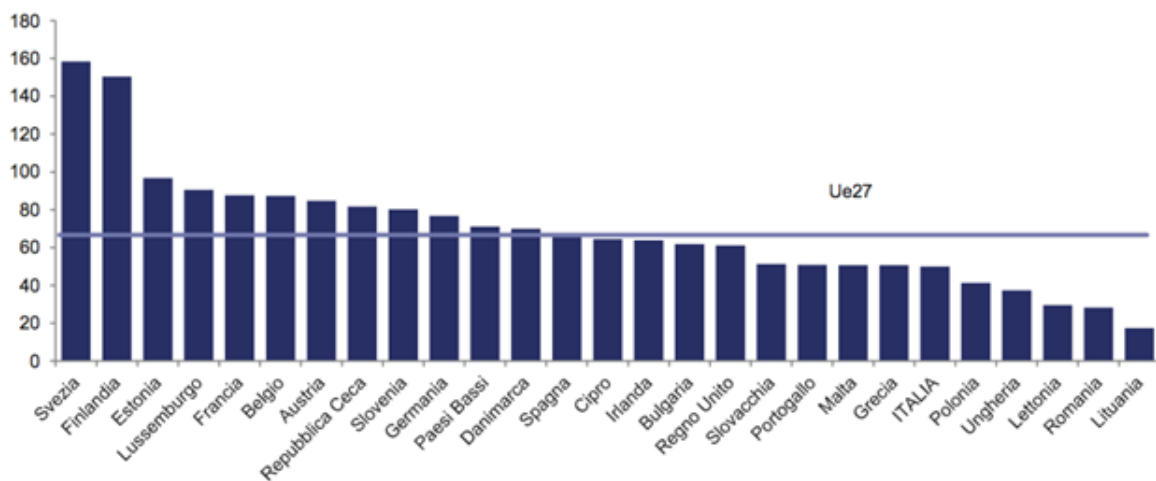
In Italia la difficoltà nella creazione della Borsa elettrica deriva dal fatto che le forniture sono stabilite da contratti pluriennali; solo allo scadere di questi contratti, le imprese potranno usufruire della Borsa elettrica e dunque solo nel futuro la Borsa funzionerà per tutti gli acquirenti e così anche al consumatore sarà possibile scegliere la tariffa più bassa.

Per quanto riguarda la produzione interna di energia elettrica, il fabbisogno elettrico complessivo in Italia nel 2011 è stato soddisfatto, per l'86,3 per cento, dalla

produzione nazionale e, per la quota rimanente, con il saldo tra le importazioni e le esportazioni.

Guardando ad un confronto con altri paesi europei, con un valore di produzione lorda di energia elettrica di 49,9 GWh per diecimila abitanti l'Italia si pone nel 2010 al di sotto della media UE27 (66,7). In Francia (87,7) e in Germania (76,8) la produzione è superiore a quella nazionale rispettivamente di oltre il 75 e il 50 per cento. I valori più elevati dell'indicatore (produzione più che doppia rispetto alla media comunitaria) si rilevano in Svezia (158,5) e Finlandia (150,4), mentre i valori più bassi (inferiori di oltre il 50 per cento) si presentano in Lituania (17,5), Romania (28,3) e Lettonia (29,6).

### PRODUZIONE LORDA DI ENERGIA ELETTRICA NEI PAESI UE Anno 2010 - GWh per 10.000 abitanti - Fonte: ISTAT



Occorre infine trattare il tema delle scelte di politica energetica.

Nel passato, al momento della nazionalizzazione, si è dovuto scegliere quale tipo di fonte energetica utilizzare: oltre alla fonte idroelettrica, che deriva dallo sfruttamento delle dighe, soprattutto sulle Alpi, la scelta iniziale è stata per la fonte termoelettrica, petrolio e carbone. Poiché di queste materie prime non siamo produttori, questa scelta di politica energetica ha comportato la nostra dipendenza riguardo all'importazione di queste materie prime dai paesi stranieri, in particolare dai paesi del Nord Africa e dai paesi dell'Est.

Questa politica è stata determinata da motivazioni economiche e purtroppo le scelte di politica economica italiane, oltre ad aver creato dipendenza dalle importazione delle materie prime, hanno anche determinato l'applicazione di tecnologie più inquinanti dal punto di vista delle emissioni di CO<sub>2</sub>.

Una determinante è stata anche la scelta dei cittadini perché nel 1986 e nel 2011 ci sono stati due referendum che hanno escluso la possibilità di utilizzare la fonte nucleare.

Ora è pressante la necessità di modificare la nostra politica energetica a favore delle fonti alternative, escluso il nucleare dall'ultimo referendum. Sia a livello europeo che negli USA, la scelta è quella di incrementare l'uso di fonti alternative attra-



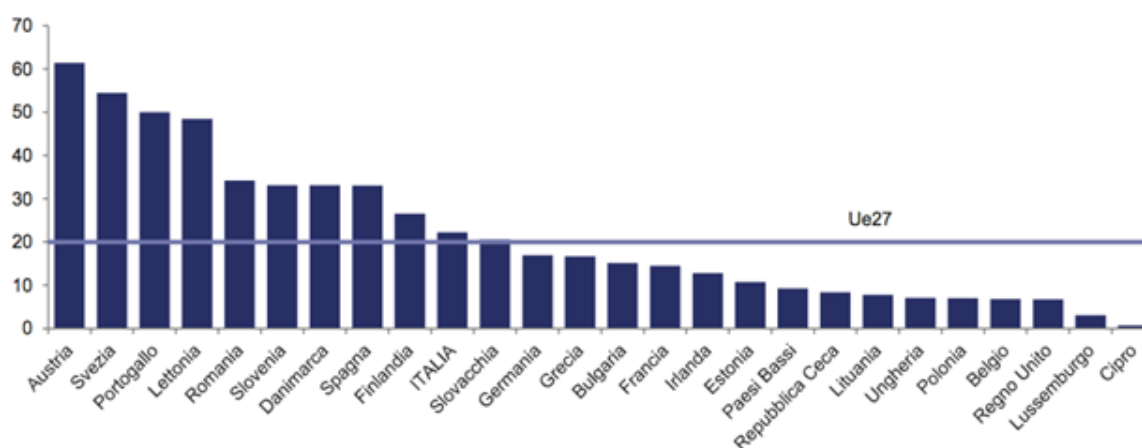
verso politiche economiche di incentivazione.

Quindi attualmente in Italia si hanno centrali di tipo termoelettrico, centrali idroelettriche e poi le fonti alternative che consistono nel fotovoltaico, solare, termovalorizzatori delle biomasse, eolico.

Nella produzione elettrica l'impiego delle fonti rinnovabili, che nel 2011 rappresentano il 23,8 per cento del consumo interno lordo di elettricità, ha avuto un incremento più sostenuto rispetto alle fonti tradizionali ancora predominanti nella generazione elettrica. Tra queste, si conferma il primato del gas naturale come combustibile utilizzato per la produzione di energia elettrica. La produzione lorda di energia elettrica registra un valore pari a 49,8 GWh per diecimila abitanti, un valore pressochè stabile rispetto al 2010 (49,9).

Nel contesto europeo, i dati aggiornati al 2010, evidenziano per l'Italia un valore (22,2 per cento) superiore alla media UE27, pari a 19,9 per cento. Rispetto ai paesi di più grande dimensione l'Italia si colloca al di sotto della Spagna e al di sopra di Germania, Francia e Regno Unito. In Europa i paesi che presentano valori molto alti, pari o superiori al 50,0 per cento di consumi di energia elettrica generata da fonti rinnovabili, sono Austria (61,4 per cento), Svezia (54,5) e Portogallo (50,0 per cento, quota quasi raddoppiata rispetto al 2008). Tra i paesi che sfruttano meno questo tipo di energia figurano invece Belgio, Regno Unito, Lussemburgo e Cipro, con quote inferiori al 7,0 per cento.

### CONSUMI DI ELETTRICITA' COPERTI DA FONTI RINNOVABILI NEI PAESI UE Percentuale dei consumi interni lordi – Anno 2010 – Fonte: ISTAT



La politica energetica nazionale deve comunque seguire la strada prevista dalla UE per combattere i cambiamenti climatici che costituisce una delle maggiori sfide che i paesi devono attualmente affrontare. Se non si agisce subito a livello globale per stabilizzare le temperature in costante aumento sulla superficie terrestre, il danno potrebbe essere irreparabile e il bilancio finale catastrofico.

Nel dicembre 2008 l'UE ha adottato la strategia integrata in materia di energia e cambiamenti climatici, che fissava obiettivi ambiziosi per il 2010: i cosiddetti 20-20-20. Lo scopo era indirizzare l'Europa sulla strada dello sviluppo di un'economia a basse emissioni di CO<sub>2</sub> improntata all'efficienza energetica. Sono previste le se-

guenti misure:

- ridurre i gas ad effetto serra del 20% (o del 30% previo accordo internazionale);
- ridurre del 20% i consumi attraverso un aumento dell'efficienza energetica;
- soddisfare il 20% del nostro fabbisogno energetico mediante l'utilizzo di energie rinnovabili.

Attualmente in Italia ancora non sono stati raggiunti questi obiettivi.

Nell'ambito della strategia europea per la promozione di una crescita economica sostenibile, lo sviluppo delle fonti rinnovabili rappresenta un obiettivo prioritario per tutti gli Stati membri.

Secondo quanto stabilito dalla direttiva 2009/28/Ce, nel 2020 l'Italia dovrà coprire il 17 per cento dei consumi finali di energia mediante fonti rinnovabili, circa 7 punti percentuali in più rispetto alla quota del 10,1 per cento raggiunta nel 2010.

Ai fini del calcolo del raggiungimento dell'obiettivo nazionale di consumo di energia da fonti rinnovabili, la direttiva distingue tre settori: elettricità, riscaldamento e raffreddamento, trasporti. Per quanto riguarda il solo settore elettrico, nel 2011 complessivamente la produzione lorda elettrica da fonti rinnovabili è aumentata rispetto al 2010 ed è aumentata anche la sua incidenza sul consumo interno lordo di energia elettrica. In particolare, nel 2011 in Italia la quota del consumo interno lordo di energia elettrica coperta da fonti rinnovabili è pari al 23,8 per cento (a fronte di un obiettivo al 2020 del 26 per cento) e presenta un incremento di 1,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Il riscaldamento globale è causato dalla eccessiva produzione per lo smodato consumo di energia da parte dell'uomo. Con il crescere del fabbisogno energetico aumenta anche la dipendenza dai combustibili fossili (petrolio, gas naturale e carbone), che producono ingenti volumi di CO<sub>2</sub> e rappresentano attualmente circa l'80% del consumo di energia dell'UE.

Affinchè si possano raggiungere questi obiettivi e combattere i cambiamenti climatici è essenziale trasformare radicalmente i modelli di produzione e di consumo di energia. I temi chiave sono dunque i mercati dell'energia elettrica e del gas, le fonti energetiche, il comportamento dei consumatori ed una maggiore cooperazione internazionale.

Lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili contribuisce anche a ridurre la dipendenza dalle importazioni di petrolio, rendendo i paesi come l'Italia meno vulnerabili alle fluttuazioni dei prezzi energetici e alle incertezze sul fronte degli approvvigionamenti.

# *Le Politiche Energetiche*

Che cosa intendiamo per Politiche energetiche che cosa sono?

Con il termine “POLITICA ENERGETICA” ci riferiamo alla scelta che ciascuno Stato compie circa le modalità di approvvigionamento delle materie prime che ci danno la possibilità di produrre energia.

Es. Alimentazione delle automobili.

Noi ci focalizzeremo sulle politiche di produzione di energia tralasciando quelle inerenti l'approvvigionamento e il trasporto delle risorse

# Alcuni Cenni storici

**Energia Idroelettrica:** La configurazione geografica italiana, caratterizzata soprattutto nel Settentrione da elevate catene montuose, rende tuttora molto difficile il trasporto di energia elettrica, tuttavia ha permesso lo sfruttamento del grande bacino idroelettrico costituito dalle Alpi. Grazie all'energia idroelettrica (unica fonte *nazionale e a buon mercato*) fu possibile un primo timido sviluppo industriale italiano. Le caratteristiche della risorsa idroelettrica diedero anche per un certo periodo l'illusione che l'Italia potesse essere indefinitamente autosufficiente dal punto di vista energetico.

Principale Fonte energetica usata dall'Italia fino agli anni 50, fino a quando non venne sfruttata al massimo e venne abbandonata anche a seguito di disastri naturali:

La Catastrofe della Diga del Vajont.

L'energia veniva prodotta nelle centrali idroelettriche.

## ENERGIA TERMOELETTRICA:

L'energia viene prodotta attraverso l'utilizzo di combustibili fossili (carbone, Petrolio, Gas naturale)

L'Italia ha una particolare geologia, la cui caratteristica prevalente è la scarsa presenza di giacimenti di materie prime (soprattutto petrolio e carbone). Ciò rende necessaria l'importazione di materia prima o energia da altri Paesi, instaurando di fatto una sorta di dipendenza da fonti estere. Questa conformazione geografica del territorio italiano ha fatto sì che l'Italia diventasse uno dei principali paesi importatori di energia, al giorno d'oggi l'importo di risorse energetiche occupa un peso rilevante all'interno del bilancio Nazionale.

- Il nuovo periodo che si stava aprendo negli anni sessanta per il Paese sarebbe stato caratterizzato da grandi trasformazioni sia per quanto riguarda la rete di trasmissione che la produzione di energia.
- Il neonato Ente Nazionale per l'Energia Elettrica si trovò di fronte alla scelta del tipo di fonte energetica su cui si dovevano concentrare maggiormente le risorse finanziarie dello Stato.
- La produzione di energia elettrica italiana poté crescere ad un ritmo di circa l'8% annuo, contro lo scarso 2% attuale, in gran parte grazie allo sviluppo della fonte termoelettrica, facilitato dai bassi prezzi del petrolio tipici di quel decennio.

# Alcuni Cenni Storici

## LA CRISI PETROLIFERA DEGLI ANNI 70:

Come detto in precedenza la produzione energetica italiana stava crescendo in maniera esponenziale riuscendo ad accontentare la crescente domanda di energia elettrica proveniente dal Paese fino agli anni 70.

Le crisi petrolifere del 1973 e del 1979 causarono una forte impennata del livello di prezzo del petrolio; negli anni settanta e ottanta, accanto a una temporanea contrazione della produzione causata dalla crisi economica conseguente allo “shock petrolifero”, si ebbe un primo tentativo di diversificazione delle fonti di approvvigionamento energetico; in tale ambito si collocano sia una leggera ripresa dell'utilizzo del carbone, sia la crescita dell'acquisto di energia dall'estero.

# L'esperienza con il nucleare

- Ma negli anni settanta la vera e propria “scommessa” fu quella nei confronti dell'energia nucleare: è del 1975 il varo del primo piano energetico nazionale che prevedeva, tra l'altro, un forte sviluppo di tale fonte.
- L'Italia aveva cominciato lo sfruttamento della fonte nucleare già dai primi anni '60 (nel 1966 l'Italia figurò addirittura come il terzo produttore al mondo, dopo USA e Regno Unito) ma fu sul finire degli anni '70 che venne effettuata una decisa svolta in questa direzione: alle vecchie centrali del Garigliano e Trino Vercellese si affiancarono (o si cominciarono a costruire) Caorso, Montalto di Castro e la seconda centrale di Trino (per quest'ultima fu solo individuato e terraformato il sito).
- Tuttavia, nel 1987, dopo la forte impressione creata nell'opinione pubblica dal disastro nucleare in Unione Sovietica (Disastro di Chernobyl), l'Italia, con votazione tramite referendum, abbandonava di fatto lo sviluppo della fonte nucleare, chiudendo o riconvertendo le centrali esistenti.

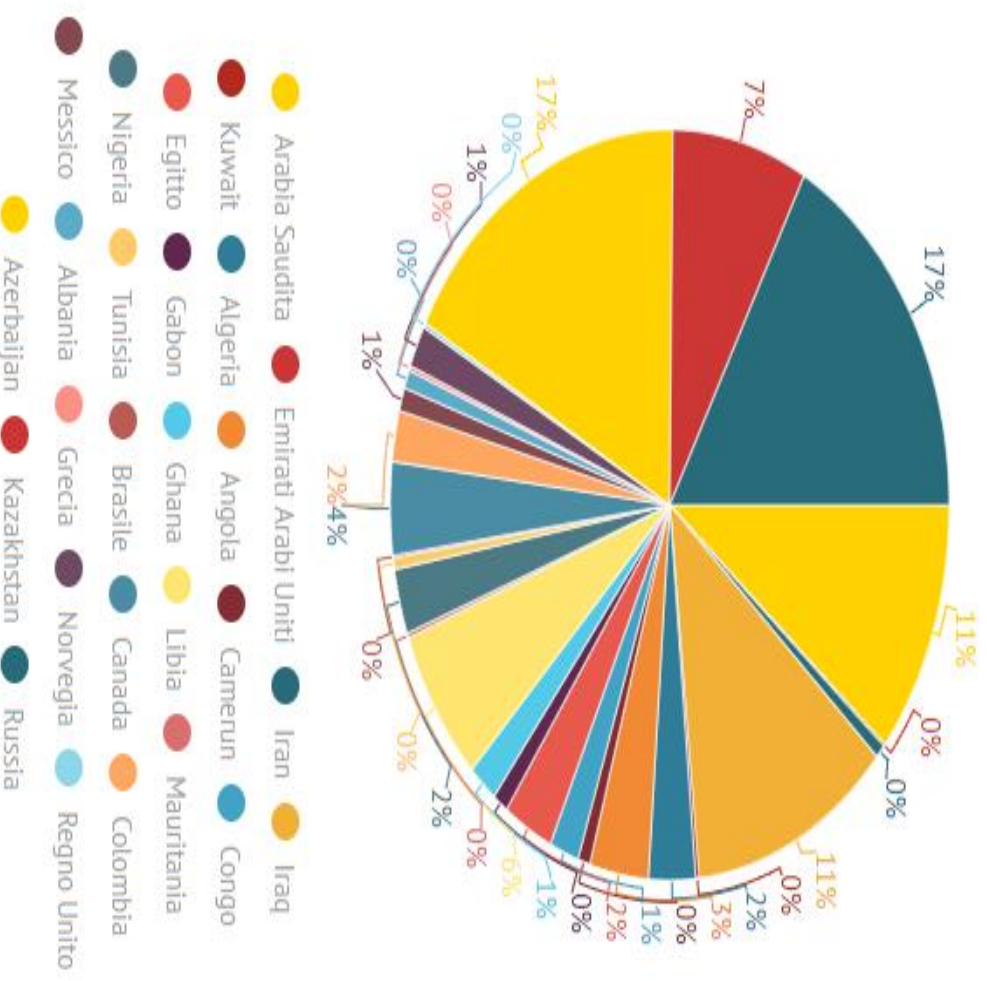
# La scelta energetica.

- La scelta di politica energetica nel senso della produzione termoelettrica ci ha condotto così alla dipendenza dall'importazione di combustibili fossili esteri, in particolare provenienti da Paesi del Nord-Africa e da Paesi dell'Est Europeo. La variabilità caratterizzante i mercati di tali materie prime ha inoltre delle implicazioni sulle attività produttive influenzando sia sul prezzo della benzina, sia soprattutto sul costo della produzione di energia elettrica da impianti termoelettrici.
- Dopo il fallimento tentativo dell'energia nucleare, la produzione di energia tramite le centrali idroelettriche sembrava l'unico sistema percorribile.
- Vista la scarsa presenza di materie prime sul territorio l'Italia divenne uno Stato molto dipendente dall'estero dal punto di vista energetico.



# RAPPORTI COMMERCIALI CON L'ESTERO LE IMPORTAZIONI DI PETROLIO

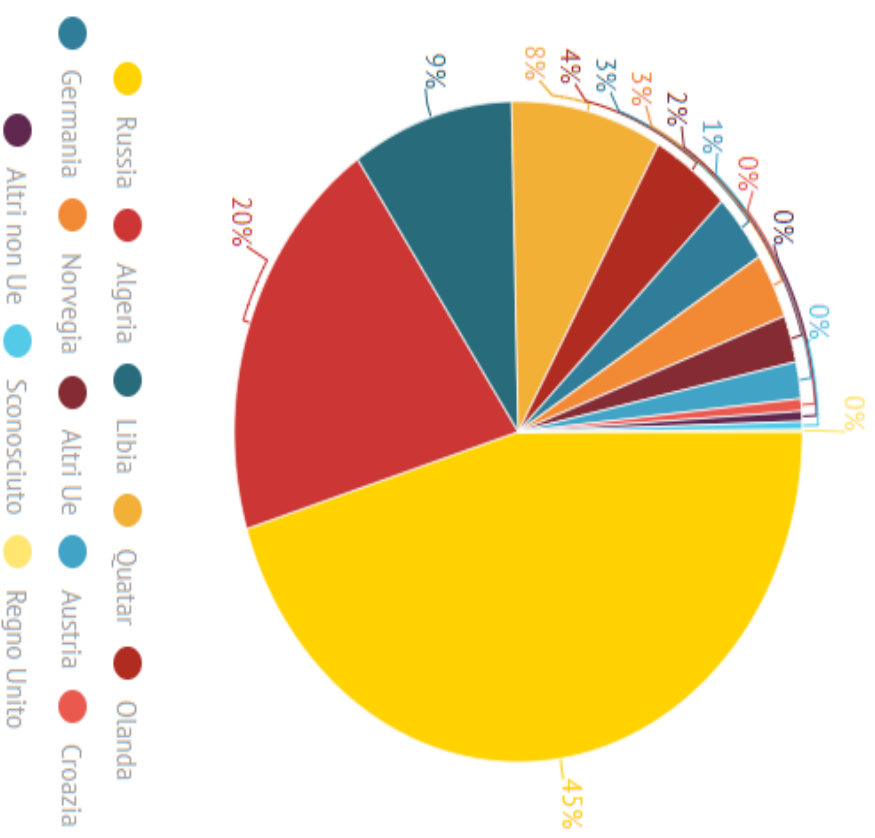
La seguente immagine indica i principali paesi da cui l'Italia Importa il Petrolio. Dati aggiornati al 2013 dal MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.



# RAPPORTI COMMERCIALI CON L'ESTERO IMPORTAZIONI DI GAS NATURALE.

Il seguente grafico indica i principali paesi da cui l'Italia importa il Petrolio. Dati aggiornati al 2013 dal MINISTRO DELLO SVILUPPO ECONOMICO.

Da sottolineare l'elevata percentuale di importazioni dalla Libia. Il potenziamento del gasdotto sottomarino "Greenstream" ha prodotto i risultati attesi facendo crescere in maniera significativa la quota di gas naturale importata dalla Libia.



# Panorama attuale Italiano

- In Italia i consumi elettrici sono stati nel 2015 pari a 315,2 miliardi di kWh (315,2 GWh). Questo dato contiene anche la parte di energia elettrica importata dall'estero, che incide per il 14,7% (circa 45 GWh) e la quota energia dispersa in rete equivalente a circa il 5%.
- Tale dato è detto anche "consumo o fabbisogno nazionale lordo", e corrisponde all'energia elettrica di cui ha bisogno l'Italia per far funzionare tutti gli impianti, strumenti o mezzi alimentati ad energia elettrica.
- Rispetto al 2014, il 2015 ha registrato, per la prima volta da tre anni, un aumento della richiesta pari all'1,5%, attribuibile in buona parte alle condizioni climatiche molto calde.
- Nel 2015 la composizione percentuale delle fonti energetiche impiegate per la copertura della domanda è stata determinata con il 60,2% di Produzioni combustibili Fossili e il 39,8% da Fonti rinnovabili. Anche nel 2015 L'Italia è risultato il primo Paese al mondo per importazione netta di energia elettrica, l'80% circa della quale proviene da Svizzera e Francia. Di questo 80%, il 40% di parte "svizzera" e l'87% di parte "francese" è di origine nucleare, in Italia attualmente circa il 7% del fabbisogno energetico è coperto grazie all'Energia Nucleare

# L'ENEL

- Fin dall'inizio della sua storia, la produzione dell'energia elettrica in Italia era sempre stata affidata all'impresa privata in un mercato liberalizzato (ove si escludano alcuni tentativi parziali di controllo statale nel periodo fascista);
- il 27 novembre 1962 la Camera approvava il disegno di legge sulla nazionalizzazione del sistema elettrico e l'istituzione dell'ENEL (Ente Nazionale per l'Energia Elettrica), cui venivano demandate “tutte le attività di produzione, importazione ed esportazione, trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica da qualsiasi fonte prodotta”.
- In base a ciò anche produttori “storici” (come “SIP” - Società Idroelettrica Piemonte, “Edison”, “SADE”, “SME”) dovevano vendere le loro attività al nuovo soggetto; venivano esclusi dal provvedimento solo gli auto - produttori e le aziende municipalizzate cui rimasero lo stesso quote marginali del mercato. In definitiva, l'ENEL si trovò ad assorbire le attività di circa 1243 aziende elettriche.

# Quadro legislativo: La legge 1643

- La legge 1643, con una chiara scelta di politica economica verso una monopolizzazione pubblica, aveva affidato all'ENEL il compito di provvedere alla generazione, trasmissione e distribuzione e vendita dell'energia elettrica nel territorio nazionale, con tariffa unica fissata a livello di Governo, e dispose il trasferimento ad esso delle imprese elettriche esistenti. In siffatto sistema, imperniato sulla programmazione e sulla proprietà pubblica dell'impresa, l'impresa monopolista viene lasciata libera di definire, ad eccezione del prezzo, le condizioni che l'utente è tenuto ad accettare per ottenere il servizio

# La Ratio legislativa e gli obiettivi

- La ratio principale di tale scelta era stata dettata dalla necessità di controllare in modo pregnante un settore cosiddetto “a rete” e che rappresenta tuttora un’importante public utility.
- Obiettivo primario della legge di nazionalizzazione era quello di favorire il boom economico in un triplice senso.
  - 1) Innanzitutto si ambiva a garantire l'elettrificazione del territorio nazionale e l'universalità del servizio.
  - 2) In secondo luogo la mancanza di coordinamento tra i grandi gruppi elettrici del paese aveva impedito la costruzione di una rete elettrica nazionale, per raggiungere la quale era necessaria un'azione d'investimento congiunta.
  - 3) Infine il regime di prezzi oligopolistici che caratterizzava il settore venne denunciato dai grandi produttori industriali come un ostacolo allo sviluppo dell'intero paese

# I vantaggi derivanti dall'introduzione del nuovo sistema

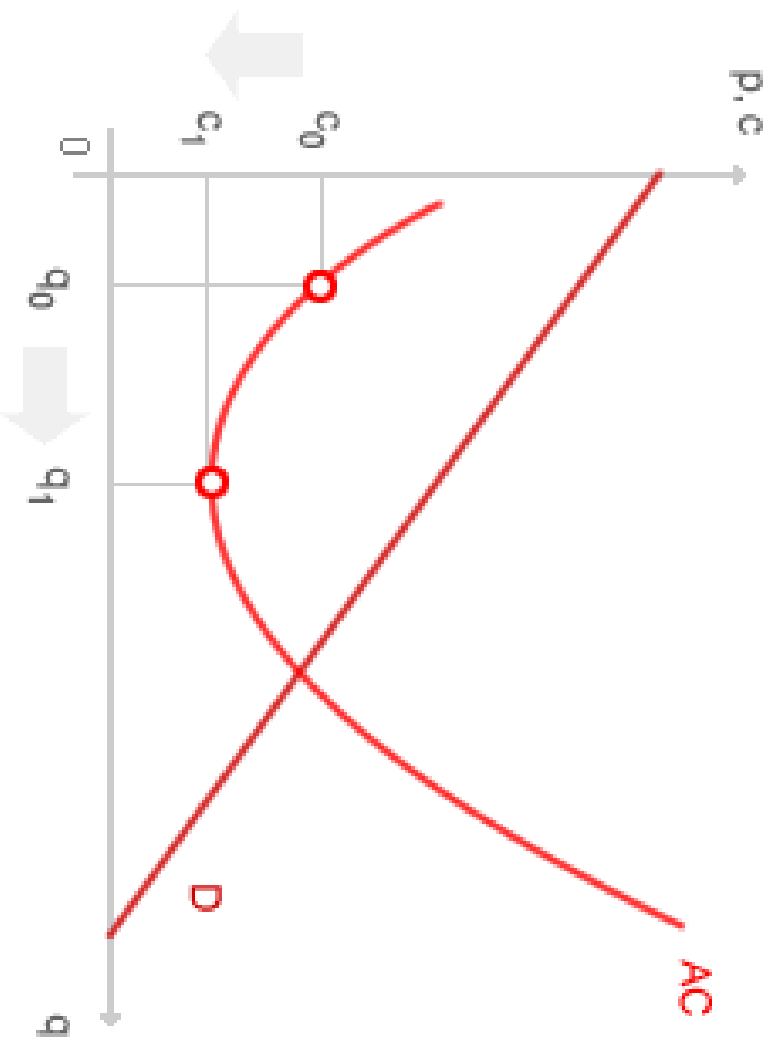
- La produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia elettrica sono attività in cui i costi d'investimento (costi fissi) sono talmente alti che è possibile sostenerli solo se è presente un solo soggetto sul mercato. I costi medi decrescenti, dovuti alle cosiddette "economie di scala" impediscono l'applicazione delle regole della concorrenza pura e perfetta nonché della determinazione dei prezzi sulla base dei costi marginali.
- Negli anni '60 si preferì dunque scegliere il modello di monopolio pubblico, monopolio statale che è stato istituito anche in altri Paesi Europei. Il modello monopolistico era considerato vantaggioso economicamente, era conveniente che fosse un'unica impresa a produrre energia elettrica, trasmettendola in tutto il Paese attraverso la sua rete e fornendo in modo continuo e con una qualità costante il prodotto energia elettrica

# Le ECONOMIE DI SCALA

- L'economia di scala è il fenomeno di riduzione del costo medio che si verifica al crescere della quantità della produzione e della dimensione di un'impresa quanto più è alta la capacità di produzione di un impianto, tanto minore è il costo unitario per ciascuna unità di prodotto, in quanto in un medesimo periodo di tempo l'impianto può produrre una maggiore quantità di prodotti. Inoltre, la produzione su scala consente di utilizzare a pieno regime i macchinari, riducendo le inefficienze.
- Le economie di scala possono essere dovute all'Organizzazione, alla Suddivisione del lavoro, Fattori Produttivi, Risorse Finanziario e Innovazioni Tecnologiche.



# Le economie di scala



Nel seguente diagramma cartesiano è rappresentata la curva del costo medio di produzione di un bene. L'incremento della quantità di produzione ( $q$ ) riduce il costo unitario di produzione ( $c$ ) fino al punto  $q_2$ , detto valore di scala minima efficiente (SME). Oltre la quantità  $q_2$  il costo unitario ( $c$ ) diventa correlato alla quantità di produzione ( $q$ ) e inizia a salire.

# MONOPOLIO NATURALE

- Il **monopolio naturale** è una forma di mercato di monopolio in cui un'unica impresa riesce a gestire l'intera offerta sul mercato a un costo inferiore rispetto alle altre.
- L'impresa monopolista è generalmente di grandi dimensioni e beneficia di costi medi molto bassi per effetto dell'economia di scala e dei rendimenti di scala crescenti.
- Le imprese competitor non riescono a entrare nel mercato in quanto, essendo di piccole dimensioni o new comer, dovrebbero affrontare dei costi medi di produzione molto più alti.
- Il monopolio naturale si verifica anche quando l'impresa gestisce un fattore di produzione in modo esclusivo ( es. terra, latifondo, miniera, ecc. ).
- In entrambi i casi il mercato è sottoposto a una barriera naturale che impedisce alle altre imprese di entrare nel mercato.

# ENEL

- Sino all'avvio della liberalizzazione Enel era un'impresa di grandissime dimensioni, una società molto importante nella nostra economia, con tanti dipendenti, e che sviluppava tutta una serie di attività in variegati settori.
- Il core-business dell'Enel restava tuttavia la produzione di energia elettrica. Per questo motivo durante gli anni '60, tutti gli impianti che producevano energia elettrica in Italia, furono nazionalizzati divenendo proprietà di Enel.
- La chiara scelta di una politica energetica, che puntava sullo sviluppo del termoelettrico, fu anche confermata in Italia dall'istituzione dell'Eni, un'altra grande società di proprietà pubblica

# Gli altri Enti all'interno del settore energetico

- La chiara scelta di una politica energetica, che puntava sullo sviluppo del termoelettrico, fu anche confermata in Italia dall'istituzione dell'Eni, un'altra grande società di proprietà pubblica.
- L'Eni (Ente Nazionale Idrocarburi) fu istituito con legge numero 136 del 10 febbraio 1953, ma l'intervento dello Stato italiano nel settore degli idrocarburi risaliva a prima della Seconda Guerra Mondiale: l'AGIP era nato nel 1926, l'Anic nel 1936 e la SNAM nel 1941.
- L'appoggio politico di Alcide De Gasperi e di Ezio Vanoni fu determinante nel favorire l'approvazione della legge istitutiva dell'Eni che fu comunque preceduta da un lungo dibattito parlamentare

# ENI (Ente Nazionale Idrocarburi)

- La legge concedeva all'ente il monopolio nella ricerca e produzione di idrocarburi nell'area della Pianura Padana; al nuovo ente fu attribuito il controllo di Agip, Anic e Snam e di altre società minori, configurandosi così come un gruppo petrolifero - energetico integrato che potesse garantire lo sfruttamento delle risorse energetiche italiane.
- L'Eni aveva il compito di "promuovere ed intraprendere iniziative di interesse nazionale nei settori degli idrocarburi e del gas naturale".
- La "rendita metanifera" garantita dal monopolio del gas permise all'Eni di finanziare i propri investimenti, anche molto ingenti verso i paesi del nord Africa, facendo arrabbiare le sette sorelle, i 7 paesi cartello del petrolio.

# *La privatizzazione e la liberalizzazione*

- Per liberalizzare il mercato occorre che tutti i concorrenti siano posti sullo stesso piano nei confronti dell'infrastruttura: nessuno di essi la può possedere e tutti possono accedere liberamente al suo utilizzo pagando un prezzo equo e commisurato al valore degli investimenti effettuati e alle spese di manutenzione necessarie al suo mantenimento
- Il problema del monopolio naturale influenza quindi il processo di liberalizzazione

# Processo di liberalizzazione

- che avviene attraverso più fasi:
- la prima concerne la privatizzazione del monopolista pubblico, a cui segue la sua divisione in due società, una che gestisce l'infrastruttura a rete e l'altra che opera nella fase di produzione del servizio, come un nuovo imprenditore.
- Successivamente, si liberalizza il mercato consentendo l'ingresso di nuove imprese e la vendita del servizio a tutti i consumatori. Da sottolineare l'apertura del mercato che avviene in maniera graduale, prima i grandi consumatori poi i piccoli per poi arrivare ai privati.

# Processo di liberalizzazione

- Chi gestisce la rete riceve un affitto per il suo uso, e cioè per il transito del servizio lungo la rete stessa, e per la sua manutenzione, in modo che sia mantenuto il livello tecnologico più aggiornato.
- La regolamentazione del settore legata alla fase di liberalizzazione viene pertanto svolta con intensità differente nelle due fasi della filiera produttiva:
  - la regolamentazione è molto stretta nella gestione dell'infrastruttura a rete, ove si ipotizza l'esistenza di un monopolista naturale
  - mentre è poco stringente nella fase della produzione del servizio e in quella della sua commercializzazione e vendita ( in questa fase sono presenti più competitor)



# Ottica più ampia

- Il mercato elettrico europeo rappresenta un settore molto importante dal punto di vista economico e strategico, essendo l'energia elettrica la principale tipologia di energia oggi utilizzata.
- Per tale motivo, l'evoluzione del processo di liberalizzazione ha un'influenza molto elevata sulla competitività del sistema economico europeo: la concorrenza nell'offerta di energia favorisce la crescita della domanda e l'abbassamento dei prezzi.
- La concorrenza stimola le imprese produttrici di energia ad effettuare innovazione e a migliorare l'efficienza

# La Filiera Produttiva dell'energia

- La filiera produttiva del sistema elettrico si articola in tre fasi ben distinte: produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica.
- Produrre energia significa trasformare in elettricità l'energia ricavata da fonti primarie - quali il gas, il petrolio, gli sbalzi dell'acqua - trasformazione che viene effettuata nelle centrali elettriche (termoelettriche, idroelettriche, ecc.).
- La trasmissione consiste invece nel trasferimento dell'energia elettrica dai centri di produzione alle zone di consumo e, per tale attività, è necessaria una rete di trasmissione costituita da linee, stazioni elettriche e stazioni di trasformazione.
- L'ultima fase della filiera del sistema elettrico è rappresentata dalla distribuzione, cioè la consegna di elettricità in media e bassa tensione agli utenti finali, che possono essere famiglie o imprese

# Le riforme del settore Energetico in sintesi

- Il settore in esame è stato oggetto di un'importante riforma normativa a livello comunitario e nazionale negli ultimi anni , i cui elementi più rilevanti possono essere così riassunti:
- Liberalizzazione delle attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, a partire dal 1° aprile 1999;
- Riserva allo Stato dell'attività di gestione, trasmissione e dispacciamento , della Rete di Trasmissione Nazionale (comunemente abbreviata RTN) e affidamento della stessa in regime di concessione;
- Regolamentazione dell'attività di distribuzione dell'energia elettrica, con l'affidamento della stessa in regime di concessione.
- Le conseguenze di tali modifiche sono state:
  - l'abolizione di ogni esclusiva pubblica sulla produzione dell'energia elettrica;
  - la creazione di un mercato libero;
  - il diritto all'accesso alla rete per tutti gli utenti;
  - la separazione tra le funzioni di produzione, trasmissione e distribuzione;
  - la gestione indipendente delle funzioni di trasmissione

# *L'evoluzione della normativa e del mercato europeo*

- La Direttiva comunitaria 96/92/CE ha introdotto norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, finalizzate a realizzare una graduale liberalizzazione della domanda e a creare condizioni favorevoli per lo sviluppo della concorrenza nella generazione e nella vendita di energia elettrica.
- In alcuni Paesi europei, già prima dell'emanazione della direttiva, era stato avviato il processo di liberalizzazione, dando luogo alla creazione di mercati elettrici organizzati.
- La norma rappresenta il punto d'arrivo di un lungo processo iniziato nel 1987 con il primo dossier "Energia in Europa: il mercato interno dell'energia".

# *L'evoluzione della normativa e del mercato europeo*

- L'elettricità viene infatti considerata come un bene "strategico", cioè una risorsa primaria per il consumatore finale e lo sviluppo del sistema economico.
- Occorre pertanto intervenire sul mercato per consentire la sua distribuzione a tutti gli operatori economici a prezzi competitivi. L'impresa erogatrice del servizio elettrico deve infatti renderlo disponibile a chiunque ne faccia richiesta, indipendentemente dalla sua specifica ubicazione.
- Le regole comuni riguardano essenzialmente l'eliminazione dei monopoli, l'accesso alle reti e la liberalizzazione dei mercati
- Obiettivo della direttiva comunitaria era quello di creare un mercato unico europeo.
- Il primo è relativo al trasporto di distribuzione dell'energia, mercato nel quale si riconosce l'esistenza di un monopolio naturale; chi gestisce la rete ha diritto ad un compenso per l'accesso da parte del produttore di energia elettrica, e per il suo trasporto al consumatore.
- Il secondo mercato riguarda la produzione di energia elettrica che, come già affermato, può essere facilmente aperto alla concorrenza. Si tratta di operatori che producono l'energia e la vendono grazie al servizio reso dal distributore.

# *L'evoluzione della normativa e del mercato europeo*

- Il processo di liberalizzazione comporta una forma di regolamentazione anche nei confronti della domanda. Infatti, la presenza di asimmetrie informative e l'impossibilità di accumulare l'energia hanno indotto la Commissione a tutelare maggiormente i consumatori minori (sostanzialmente i privati e le piccole imprese).
- Processo di liberalizzazione graduale, La Commissione ha posto dei limiti quantitativi e temporali di apertura del mercato che devono essere rispettati dai paesi partner: l'energia trattata sul mercato concorrenziale deve raggiungere una soglia del 26,5% nel 1999 e deve aumentare al 30% nel 2000 e al 35% nel 2002.

# *L'evoluzione della normativa e del mercato italiano*

- La liberalizzazione del mercato elettrico è stata avviata in Italia con il decreto legislativo 16 marzo 1999, n 79, noto come decreto Bersani, che recepisce le indicazioni e i principi contenuti nella direttiva comunitaria n. 92 del 1996 sulla creazione del Mercato Unico dell'energia.
- In passato in Italia vigeva un modello monopolistico. ( ENEL)
- Il cambiamento verso la liberalizzazione non è stato così scontato, anzi ha incontrato la resistenza di coloro i quali difendevano il monopolio pubblico e contrastavano il suo smantellamento
- Il decreto Bersani, con il recepimento della direttiva europea, ha provveduto al cosiddetto “spezzatino” del settore elettrico, scindendo definitivamente le fasi di produzione, trasmissione e distribuzione.

# La Privatizzazione

- Il processo di privatizzazione del monopolista pubblico è iniziato nel 1992, quando si trasforma Enel in una Società per Azioni, a cui vengono attribuite a titolo di concessione le attività che in precedenza erano riservate all'Ente Nazionale per legge.
- Le azioni della Società sono state collocate sul mercato borsistico in diverse tranche
- Nel corso del processo di privatizzazione e liberalizzazione del settore elettrico, l'emergere dei costi incagliati o arenati (*stranded cost*) rappresenta uno dei problemi più complessi che le Autorità di regolazione si trovano ad affrontare. (con il nuovo sistema diventa difficile recuperare questi costi)



# STRANDED COST

- Si tratta di alcune categorie costi che le imprese elettriche, per soddisfare l'obbligo di fornire il servizio elettrico a tutti i cittadini o, più in generale, per perseguire obiettivi di politica economica o sociale.
- Tali costi potevano essere recuperati dalle imprese con una adeguata definizione delle tariffe per l'erogazione dell'energia elettrica.
- Il passaggio da un monopolio regolato, verticalmente integrato, ad una struttura caratterizzata dalla separazione delle diverse fasi della filiera elettrica, con l'introduzione della concorrenza nella generazione e nella vendita, può impedire il recupero di tali costi che vengono così definiti *stranded*.
- Le cause del mancato recupero sono da ricondursi sia alla riduzione del prezzo dell'energia elettrica, evento atteso e obiettivo principale della liberalizzazione stessa, sia alla riduzione della quota di mercato che l'impresa può subire in seguito alla scelta dei consumatori di cambiare il proprio fornitore. (Non più un unico operatore sul mercato)

# Lo «smantellamento» di ENEL

- La liberalizzazione riguardò dapprima le attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e vendita di energia elettrica, a partire dal 1° aprile 1999;
- il monopolista pubblico Enel, sottoposto a privatizzazione, ha dovuto cedere il 40% dei propri impianti (assets), mantenendone il 60%, ma riducendo enormemente la propria quota di mercato.
- Nel corso degli anni la quota proprietaria di Enel è andata riducendosi in maniera rilevante. Avendo dovuto cedere un ulteriore 20% degli impianti, infatti, Enel ricopre attualmente una quota di mercato pari circa del 25% (dopo la quarta privatizzazione, del 2015).
- L'ingresso di nuove imprese produttrici nel mercato elettrico ha potuto dunque avvenire, acquistando gli impianti (assets) messi in vendita dal monopolista Enel (pari complessivamente al 60% del mercato), oppure usufruendo di nuovi impianti, la cui costruzione però necessita di molti anni, di innumerevoli autorizzazioni, valutazioni di impatto ambientale.

# Il mercato dell'energia elettrica

- Il decreto ha previsto anche l'istituzione di un mercato elettrico organizzato (la Borsa elettrica), istituito in Italia a partire dal 1° aprile 2004, nel quale tutti i concorrenti possono contrattare in libertà e trasparenza l'acquisto e la vendita di energia elettrica.
- La gestione economica nonché l'organizzazione del mercato elettrico è stata affidata ad un organismo pubblico, super partes, il Gestore del Mercato Elettrico (GME), che ha il compito di garantire il rispetto dei criteri di neutralità, trasparenza e concorrenza tra produttori, e di assicurare, altresì, la gestione economica di un'adeguata disponibilità della "riserva di potenza". Il mercato elettrico viene disciplinato nel suo dettaglio dal Testo integrato della Disciplina del Mercato elettrico, decreto ministeriale del 2003.
- All'interno del mercato elettrico vi sono diverse tipologie di attori:
  - l'Autorità per l'energia elettrica e il gas
  - il Ministero delle attività produttive
  - il Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (GRTN),
  - l'Acquirente Unico (AU)
  - i produttori che operano sul mercato elettrico in quanto soddisfano i requisiti tecnici e finanziari indicati dalla normativa;
  - i consumatori autorizzati ad operare sul mercato libero, che nei primi anni della liberalizzazione erano solo i consumatori più grandi, mentre dal 2007 sono autorizzati tutti i tipi di consumatori

# Il mercato dell'energia elettrica

- Il Mercato Elettrico è composto da tre mercati specializzati:

1. il Mercato del Giorno Prima (MPG), al cui interno avviene lo scambio di energia all'ingrosso tra produttori e acquirenti grossisti, definita per ciascuna ora del giorno successivo.
2. il Mercato di Aggiustamento (MA), al cui interno gli operatori possono modificare i programmi definiti nel mercato Mercato del Giorno Prima, presentando ulteriori offerte di vendita o di acquisto. Tale mercato si svolge subito dopo il MPG, indicativamente nelle prime ore del pomeriggio, e possono parteciparvi gli stessi operatori che agiscono sul MPG.
3. il Mercato per il Servizio di Dispacciamento (MSD), al cui interno il Gestore della Rete Nazionale (GRTN) si approvvigiona delle risorse necessarie al servizio di dispacciamento (la gestione dei flussi di energia sulla rete); il GRTN è l'unico acquirente/venditore rispetto alle offerte presentate dagli operatori e quindi, di fatto, è la controparte degli operatori che agiscono sul MSD.

# Il mercato dell'energia elettrica

- Un sistema organizzato ed efficiente di offerte di vendita e di acquisto favorisce, da un lato, la competizione nelle attività di produzione e vendita all'ingrosso di energia elettrica, e dall'altro la massima trasparenza, la sicurezza e l'efficienza del sistema elettrico, tutelando gli interessi di utenti e clienti finali.
- La Borsa elettrica costituisce appunto il luogo di incontro tra l'offerta di energia elettrica da parte dei produttori e la domanda da parte di consumatori e grossisti che acquistano energia per le loro necessità o per venderla ad altri utilizzatori
- Nella Borsa viene quindi definita la quantità di energia elettrica necessaria a soddisfare in modo equilibrato le esigenze di produttori e consumatori

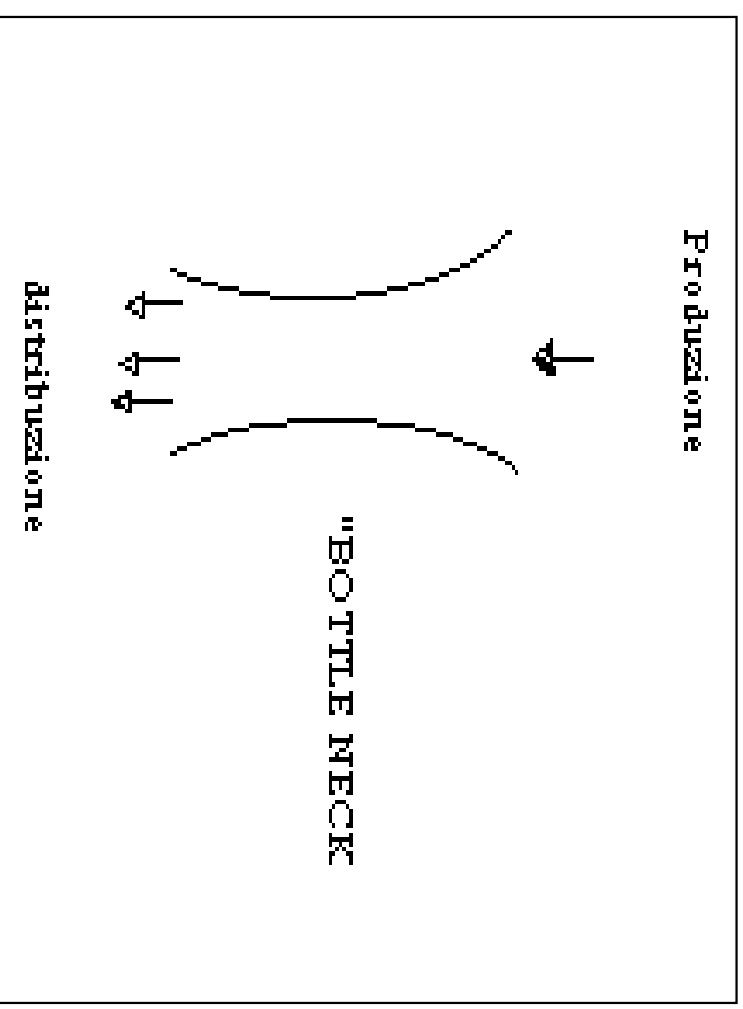
# Il meccanismo della vendita all'interno del mercato dell'Energia elettrica

- La vendita di energia elettrica viene effettuata ogni giorno per il giorno successivo ricorrendo ad una contrattazione su base oraria dove l'incontro tra domanda e offerta viene effettuata attraverso il sistema del prezzo marginale.
- Semplificando, tale meccanismo remunera i produttori pagando a tutti il prezzo di equilibrio tra domanda e offerta, che è pari al prezzo dell'offerta più costosa tra quelle accettate per soddisfare la domanda.

*esempio:* ipotizziamo che la domanda chieda 10 unità di elettricità. I produttori sono più di uno, ed il primo offre 5 unità a 1€, il secondo 4 unità a 2€ ed il terzo 1 unità a 3€. Il totale delle unità domandate ed offerte è così pari a 10, che verranno pagate tutte e 10 a tutti i produttori al prezzo più alto offerto, ovvero 3€, per un totale di 30€.

# La fase di produzione e trasformazione

La direttiva comunitaria, recepita dal decreto Bersani nel 1999, ha fatto sì che, il mercato della produzione sia liberalizzato e vi sia quindi al suo interno libera concorrenza. La fase della trasmissione e gestione della rete nazionale invece, stante la necessità di dare a tutte le imprese produttrici la possibilità di distribuire il loro prodotto e quindi poterlo vendere, è stata affidata ad una società esterna. Gli americani in letteratura parlano di **"Bottle Neck"** (collo di bottiglia) per descrivere la situazione di un mercato nella cui fase centrale di trasmissione, opera un unico soggetto, al contrario di quanto avviene nelle fasi di produzione e di distribuzione.



# La gestione del mercato elettrico

- Il ruolo della gestione del mercato elettrico è molto importante, perché l'energia elettrica non si può immagazzinare. E' quindi necessario produrre, istante per istante, la quantità di energia richiesta dall'insieme dei consumatori (famiglie e aziende) e gestirne la trasmissione in modo che l'offerta e la domanda siano sempre in equilibrio, garantendo così la continuità e la sicurezza della fornitura del servizio.
- La gestione dei flussi di energia sulla rete si chiama dispacciamento.
- Tale attività, svolta da Terna (società che possiede il 98% di RTN), richiede il monitoraggio dei flussi elettrici e l'applicazione delle disposizioni necessarie per l'esercizio coordinato degli elementi del sistema, cioè gli impianti di produzione, la rete di trasmissione e i servizi ausiliari.
- La gestione in tempo reale del nostro sistema elettrico, interconnesso con quello europeo, viene svolta attraverso un sistema di controllo che fa capo al Centro nazionale di controllo.



# Fino agli anni 90

- La politica energetica italiana si è basata fino agli anni '90 su tale sistema: Enel produceva energia elettrica, soprattutto tramite il termoelettrico, l'Eni facilitava l'approvvigionamento di queste materie prime utili a sostenere il settore.
- L'Enel era monopolista e avendo la possibilità di controllare tutti i dati relativi al consumo di energia elettrica in Italia, era in grado anche di prevedere quali sarebbero stati i consumi nell'anno successivo. Il direccionamento degli impianti in base all'andamento della domanda hanno fatto sì che non ci fossero grossi blackout.
- Tuttavia la continuità della fornitura era garantita con spreco, a causa del cattivo utilizzo e del sovradimensionamento degli impianti.

# CAPITOLO 7

## LE POLITICHE AMBIENTALI

### 7.1 GLI INTERVENTI DI POLITICA AMBIENTALE

Con il termine “politiche ambientali” si intendono gli interventi dello Stato indirizzati ad aver effetto sulle problematiche ambientali a livello locale, nazionale e internazionale. Le politiche ambientali seguono l’obiettivo di correggere malfunzionamenti del mercato.

Un economista che affronta il problema degli interventi in campo ambientale, lo fa utilizzando la categoria delle esternalità per cui l’inquinamento non è altro che un trasferimento di costi da un soggetto ad un altro. Le esternalità sono generate da comportamenti di soggetti (consumatori e imprese) che condizionano in modo positivo o negativo le decisioni degli altri. Le esternalità conducono a fallimenti del mercato per vari motivi, primo fra tutti il fatto che gli individui operano con riferimento a costi e benefici privati che sono molto spesso divergenti rispetto a quelli sociali. Occorrono allora degli interventi volti a internalizzare gli effetti dell’attività produttiva o di consumo sui terzi per far funzionare il mercato.

Per analizzare a livello teorico le esternalità, si può fare l’esempio dell’inquinamento di un’impresa che produce danni in termini di emissioni dannose per gli abitanti dell’area vicina al sito di produzione. L’impresa ha interesse a mantenere elevati livelli di produzione; si tratta, dunque, di un interesse privato che non considera gli interessi sociali, che sono invece rappresentati dall’interesse degli abitanti alla salubrità dell’ambiente.

e |

E' inefficiente uno strumento che comporti un trasferimento di costi per l'impresa troppo basso poiché l'impresa riesce in ogni modo ad esternalizzare una parte dei costi, ma è anche inefficiente un trasferimento troppo alto perchè questo potrebbe disincentivare alcuni settori produttivi.

Se ci si sposta dal lato delle vittime, in altre parole di chi subisce gli effetti delle esternalità ambientali, esiste un altro problema di fallimento del mercato, poiché l'ambiente è un bene pubblico.

L'ambiente è costituito da un insieme di risorse naturali, come acqua, aria, fiumi, mari, tutte queste risorse hanno la caratteristica di non essere di proprietà di nessuno: la non appropriabilità e la non escludibilità sono caratteristiche dei beni pubblici, quindi nessuno è proprietario e nessuno può escludere l'uso da parte di altre persone.

Quando si parla di terzi si fa riferimento a coloro i quali hanno subito l'effetto delle esternalità, in pratica un danno che comprende parti dell'ambiente che non sono di proprietà di nessuno. Se, come nell'esempio, coloro che abitano vicino all'impresa hanno un danno derivante dall'inquinamento dell'aria, essi però non sono proprietari dell'aria e quindi non hanno ricevuto un danno ad una cosa su cui

possono esercitare un diritto.

Lo Stato deve intervenire proprio perché non si ha la possibilità di far valere diritti di proprietà da parte del soggetto che ha subito il danno verso chi glielo ha procurato.

Dunque, alla base dell'esigenza di attuare politiche economiche si hanno due fallimenti del mercato: da una parte l'inquinatore che crea esternalità, dall'altra parte le vittime con il problema dell'ambiente come bene pubblico. Quando si studiano le politiche ambientali bisogna tener conto di entrambi questi fallimenti. La politica ambientale è efficiente, da un punto di vista economico, se si internalizzano i danni e se si tutela il bene pubblico ambiente, entrambi i fallimenti vanno corretti attraverso politiche economiche appropriate.

Questi problemi sono diversi a seconda del livello di analisi che si considera: nel caso dell'inquinamento di una fabbrica che grava sui vicini, si esamina il caso in una prospettiva microeconomica e si ha bisogno di una soluzione per il singolo caso che riguarda la legge dello Stato o regolamenti locali, ma quando ci si riferisce ad altri fenomeni, come i cambiamenti climatici dovuti alle emissioni di CO<sub>2</sub>, si ha una prospettiva macroeconomica, in altre parole sono chiamate in causa tutte le imprese di tutti i settori nei confronti della società nel suo complesso ed occorrono soluzioni concordate a livello internazionale.

Per completare l'analisi delle politiche ambientali viene proposto ora un modello che prende il nome dal suo autore: la curva di Kuznet<sup>47</sup> ambientale (EKC, Environmental Kuznet Curve).

L'economista Kuznet ha esaminato dei dati statistici relativi a due variabili: il PIL pro capite e le emissioni inquinanti e ha svolto una ricerca che riguarda la relazione che esiste tra queste due variabili, cercando di investigare se la crescita del PIL abbia delle conseguenze dal punto di vista ambientale e se un paese che presenta una crescita economica registri anche un aumento delle emissioni inquinanti. Il risultato che ci si potrebbe aspettare è che un aumento del PIL porti con sé più inquinamento, dando per scontato una relazione di tipo positivo, cioè che un paese che produce molto, inquina anche molto. Ma il risultato di Kuznet è diverso e ha dato origine ad un dibattito teorico e a verifiche empiriche.

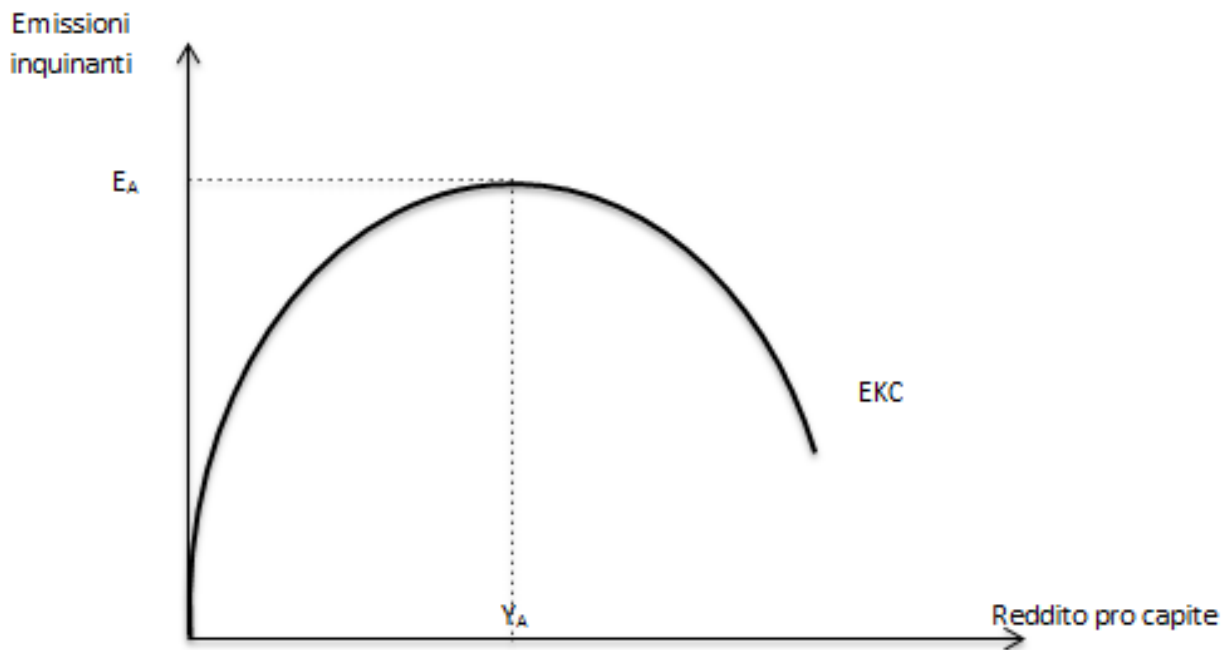
Graficamente la curva di Kuznet ambientale si presenta come una U rovesciata.

Sostanzialmente nella prima parte, fino al livello di reddito pro capite YA, si hanno livelli di reddito che danno origine a emissioni inquinanti crescenti.

Quindi esiste questa relazione positiva tra le due variabili fino a un certo livello di reddito. Ma i dati mostrano che esistono paesi virtuosi nei quali all'aumentare del reddito, le emissioni inquinanti cominciano a scendere. Si tratta dei paesi dove, a un certo livello di reddito pro capite (YA), cioè ad un certo livello di benessere, si incomincia ad investire in politiche rispettose dell'ambiente.

---

47. Simon KUZNET (1901–1985) è stato un economista statunitense; ha vinto il premio Nobel per l'economia nel 1971 per la sua interpretazione, empiricamente fondata, della crescita economica, che ha portato ad una nuova e più approfondita analisi della struttura sociale ed economica e del suo processo di sviluppo.



Questa curva può essere applicata anche ad altri tipi di variabili, ad altri tipi di sostanze inquinanti come le emissioni di CO<sub>2</sub>, l'inquinamento da produzione di energia elettrica, la concentrazione urbana di particolato, i gas serra, sempre in relazione al reddito pro capite.

A parte l'applicazione di questa curva in molti lavori empirici, ci si deve chiedere che cosa implica questo discorso. Il problema è quello di definire il livello di reddito pro capite rispetto al quale valutare poi la posizione di ciascun paese.

Mettendo a confronto quanto detto finora anche a proposito dell'indice di sostenibilità, la maggior parte dei paesi si troverebbe nella fase crescente, cioè nella fase nella quale si cerca una crescita economica, attraverso un aumento del PIL, ma questo implica un aumento delle emissioni inquinanti. Solo alcuni paesi virtuosi, indicati anche dall'indice di sostenibilità, una volta raggiunto il punto più alto della curva, cioè un certo reddito pro capite ( $Y_A$ ) assumono la consapevolezza dei problemi ambientali che li porta ad investire in politiche a salvaguardia dell'ambiente.

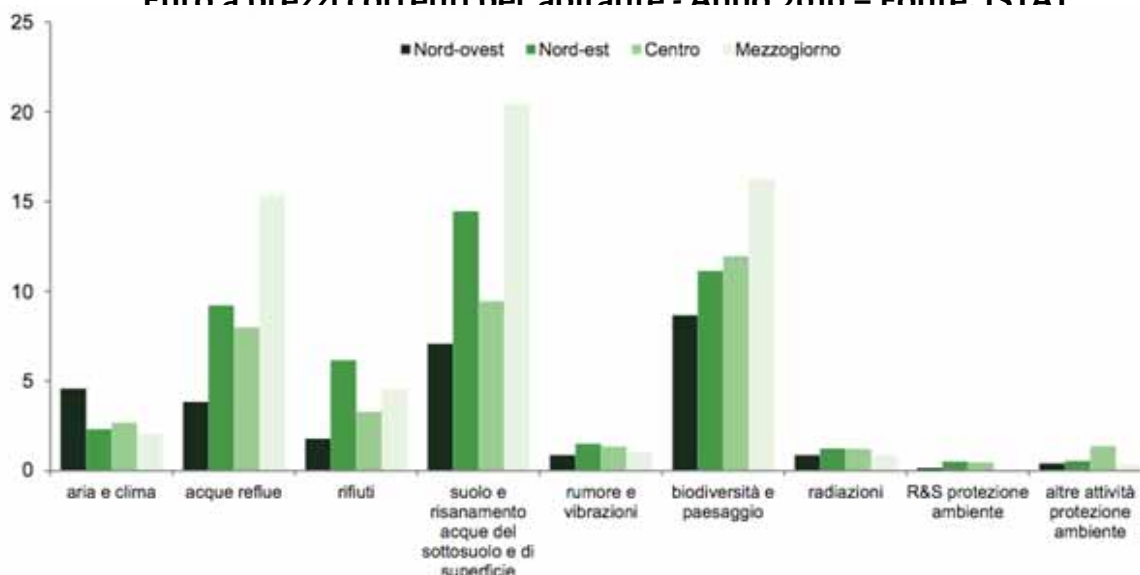
Verrà ora analizzato il dato relativo alle spese che sono di fatto sostenute a livello nazionale per la tutela ambientale. Dal punto di vista statistico, la spesa ambientale comprende tutte le spese destinate ad attività o interventi di "protezione dell'ambiente" e/o di "uso e gestione delle risorse naturali", ivi incluse attività di tipo strumentale quali monitoraggio e controllo, ricerca e sviluppo sperimentale, amministrazione e regolamentazione, formazione, informazione e comunicazione.

Un indicatore viene ottenuto come rapporto tra il valore complessivo della spesa ambientale, corrente e in conto capitale, e la popolazione media. Sono incluse sia le spese ambientali per le attività realizzate direttamente dalle amministrazioni regionali (spese per il personale in servizio, acquisto di beni e servizi, acquisto di beni mobili, macchinari, ecc.), sia i trasferimenti correnti e in conto capitale per il finanziamento di analoghe spese realizzate da altri operatori economici (trasferi-

menti ad altri enti pubblici, ad imprese, ecc.).

Nel 2010 in Italia la spesa ambientale delle amministrazioni regionali ammonta mediamente a 71,6 euro per abitante.

**SPESA DESTINATA ALLA “PROTEZIONE DELL’AMBIENTE”,  
PER SETTORE AMBIENTALE DI INTERVENTO E PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA**  
Euro a prezzi correnti per abitante - Anno 2010 – Fonte: ISTAT



Interventi e attività finalizzate alla “protezione dell’ambiente”, ossia a salvaguardare l’ambiente da fenomeni di inquinamento e di degrado (emissioni atmosferiche, scarichi idrici, rifiuti, erosione del suolo, ecc.) assorbono la quota prevalente di spese ambientali: nel 2010 la percentuale è del 63 per cento. Il 37 per cento è destinato ad interventi ed attività di salvaguardia dell’ambiente da fenomeni di esaurimento dello stock delle risorse naturali (risorse idriche, risorse energetiche, risorse forestali, ecc.).

**Da LaVoce del 07.02.2013**

**PROGRAMMI ELETTORALI: ENERGIA E AMBIENTE**

**di Caterina Miriello e Antonio Sileo**

Politica energetica e sostenibilità ambientale sono temi strategici per il futuro. Nei programmi elettorali si trovano tanti auspici, ma poche descrizioni della maniera in cui si vogliono perseguire gli obiettivi. Soprattutto mancano indicazioni sulla copertura finanziaria degli interventi.

**L’ENERGIA NEI PROGRAMMI**

Una veloce scorsa alle liste dei candidati alle elezioni politiche che si terranno il 24 e 25 febbraio prossimi lascia un po’ perplessi. Sono tantissime, e quasi tutte promettono, già a cominciare dal nome, una curiosa miscela di rinnovamento e rivolu-

zione e di termini più rassicuranti, come moderazione e democrazia. Non è semplice orientarsi nella schiera di partiti e partitini, e soprattutto non è chiaro quali siano le effettive differenze tra le formazioni che si muovono all'interno della stessa sponda.

In questo articolo proveremo a capire qualcosa di più riguardo ai programmi, manifesti di valori o carte di intenti dei principali partiti candidati alle elezioni, con un focus particolare su due temi strategici per l'economia e la società quali la politica energetica e la sostenibilità ambientale.

#### **PARTITO DEMOCRATICO E SEL**

Partiamo dal Partito democratico, che secondo i sondaggi è quello che attualmente raccoglie le maggiori intenzioni di voto. Il programma dei democratici si chiama "Italia Giusta" e dedica grande attenzione e spazio ai diritti civili e della persona. Non ci sembra ci sia, però, alcun cenno alla questione energetica, se non nella sezione "Beni comuni", in cui si pone l'accento sull'importanza dell'accesso non discriminato ai beni comuni, tra i quali l'energia. Più che delineare una politica energetica, viene ipotizzato un *modus operandi* con cui si intende gestire i servizi di pubblica utilità. Nella sezione "Sviluppo sostenibile" il Pd dimostra di non avere ben chiaro, come del resto accade ad altri politici italiani che spesso abusano di questa espressione, cosa sia esattamente lo sviluppo sostenibile. In questa parte troviamo una miscelanea di un po' di tutto, dal *made in Italy* all'accesso al credito per le piccole e medie imprese, dall'efficienza energetica all'innovazione tecnologica.

A differenza dei brevi punti presentati dal Pd, il programma di Sel è piuttosto lungo e articolato (sono 50 pagine). Il programma energetico di Sinistra, Ecologia e Libertà punta quasi interamente sulla produzione di energia da fonti rinnovabili e sull'efficienza energetica. Sostiene la necessità di promuovere eolico, eolico off-shore, fotovoltaico, biomasse, idroelettrico, geotermico, eccetera. E propone sgravi fiscali a chi ristruttura o costruisce edifici a risparmio energetico. Sel sostiene che: "Tutto il patrimonio pubblico andrà ristrutturato, ed ogni investimento pubblico in energie rinnovabili, purché redditizio per il risparmio anche economico, andrà sottratto dal computo dei parametri del Patto di stabilità". Peccato non si parli dei soldi con cui Sel intende finanziare queste iniziative, di portata (potenzialmente) gigantesca.

#### **POPOLO DELLA LIBERTÀ-LEGA NORD**

Il Popolo della libertà concentra il suo programma su tasse, impresa e giustizia, ma trova anche il tempo di dedicarsi all'energia (paragrafo 13) e all'ambiente (paragrafo 14). Il Pdl punta allo sviluppo delle fonti rinnovabili e della rete elettrica; propone di diminuire le tasse che incidono sul costo dell'energia e di favorire la concorrenza nel settore energetico. Salta subito agli occhi come incentivi agli investimenti e diminuzione della bolletta per i consumatori non siano esattamente due obiettivi coincidenti. Anche in questo programma, come negli altri, manca una descrizione, seppure approssimativa, della maniera in cui si vogliono perseguire gli obiettivi esposti, e soprattutto della copertura finanziaria degli interventi proposti.

I programmi, infatti, pullulano di "auspici"; ne riportiamo, a titolo di esempio, uno contenuto nella piattaforma del neonato Fratelli d'Italia: "Avere il coraggio di investire sulla ricerca, capeggiando, da paese industrializzato privo di centrali nu-

cleari, il consorzio internazionale per la fusione nucleare, cioè il nucleare pulito”. Se il riferimento è al progetto Iter, ricordiamo che una macchina sperimentale è già in costruzione in Francia; del consorzio, oltre all’Unione Europea, fanno parte Russia, Cina, Giappone, Stati Uniti d’America, India e Corea del Sud, e il costo previsto è di 10 miliardi di euro.

#### MOVIMENTO 5 STELLE

Il Movimento 5 Stelle dedica un specifico e articolato capitolo del proprio programma all’energia. Obiettivo strategico è quello di puntare sull’efficienza energetica piuttosto che realizzare nuovi impianti, compresi quelli alimentati con fonti rinnovabili. Quello del M5S è uno dei pochi programmi che elenca, oltre agli obiettivi, anche un discreto numero di proposte concrete su come realizzarli, e molte, non necessitando di un’esorbitante copertura finanziaria, appaiono tutto sommato realizzabili. Tuttavia, un limite del programma M5S sull’energia è che si basa sovente su cifre non suffragate da alcuna fonte. Aggiungere da dove si sono presi i numeri che vengono snocciolati può fare la differenza tra un programma credibile e uno sulla carta. Se, poi, alcuni passaggi paiono fin troppo tecnici per poter essere del tutto compresi, altri, come “l’abolizione delle Authority e contemporanea introduzione di una vera class action”, andrebbero decisamente chiariti meglio.

#### AGENDA MONTI

L’Agenda Monti dedica poche parole al tema dell’energia, all’interno del paragrafo dedicato all’economia verde, tanto ricco di obiettivi, in particolare sui rifiuti, quanto povero di mezzi concreti per raggiungerli.

Sull’energia spicca il richiamo alla proposta di Strategia energetica nazionale, con la menzione di due soli punti qualificanti: la crescita sostenibile e il cosiddetto hub energetico del Mediterraneo. L’ipotesi di fare dell’Italia un hub del gas, se da un lato non è per nulla nuova, dall’altro poggia su solide argomentazioni, quali la favorevole posizione geografica e il peso del gas naturale nell’offerta complessiva di energia, a cominciare da quello nella produzione di elettricità (maggior disponibilità di gas dovrebbe tradursi in prezzi meno onerosi). (3) Occorrerebbe però una riflessione più approfondita per comprendere se lo sviluppo di un hub sia un’esigenza che il mercato avverte oggi. Analoghe considerazioni andrebbero fatte in relazione alle prospettive di allargamento del parco di rigassificatori, che dell’hub fisico sono condizione necessaria. Vi è poi la questione del finanziamento delle infrastrutture necessarie alla realizzazione dell’hub che si effettuerebbero con garanzia di copertura dei costi d’investimento a carico del sistema, e cioè dei consumatori. Molto altro ci sarebbe da dire, ma forse basta questo per chiarire come non sia argomento da trattare con il semplicante lessico della politica, nuova o vecchia che sia.

#### RIVOLUZIONE CIVILE E FARE PER FERMARE IL DECLINO

Rivoluzione civile presenta uno stringato programma per punti di cui uno specifico “Per l’ambiente”. Sei righe e mezza per enunciare principi e intenti – dalla difesa dei diritti degli animali all’archiviazione di progetti come la Tav, a una mobilità sostenibile che liberi l’aria delle città dallo smog – ma neanche una parola su come raggiungerli.

Anche Fare per fermare il declino presenta un programma essenziale di sole die-



ci proposte, in cui però ci sono corposi approfondimenti. La questione energetica viene affrontata dal punto di vista della struttura del mercato; Fare vorrebbe una maggiore concorrenza, ed elenca specifici obiettivi per energia elettrica e gas. Anche qui, come nel caso del M5S, il linguaggio è piuttosto tecnico, con la differenza che l'approccio è molto più economico che "ingegneristico", con un chiaro e comprensibile fine di maggior ricorso al mercato. Lo stesso fine, peraltro, caratterizza anche l'approfondimento sull'ambiente, tema che oggi scontrerebbe un approccio troppo dirigista. E infatti numerose sono le proposte per ridurre l'intermediazione della pubblica amministrazione e della politica sulle questioni ambientali.

Ci asteniamo dal dare giudizi su quale sia il programma migliore; parimenti arduo, ma solo per eccesso di scelta, sarebbe indicare il peggiore.

## **7.2 LE DIVERSE POLITICHE AMBIENTALI**

Ci sono diversi metodi d'intervento per la tutela ambientale e si può parlare di mix di politiche.

Un primo tipo di intervento è costituito dalla tassazione, il tradizionale rimedio alle esternalità. Lo Stato interviene attraverso l'imposizione di un pagamento che grava sui soggetti che provocano le esternalità. Di questo tema ci si occuperà nel paragrafo 5 di questo capitolo.

Una seconda politica economica consiste nell'imposizione di divieti o limiti all'attività produttiva dell'impresa: lo Stato in tal caso interviene ex ante sul comportamento dell'impresa. Si tratta, per esempio, di una regolazione sul comportamento inquinante di un'impresa alla quale vengono indicate le attività da attuare, da limitare o da evitare, perché altrimenti si creerebbero esternalità (per esempio indicazioni su come attuare delle misure preventive, come pulitura dei filtri, manutenzione di macchinari).

Questo tipo di politiche prende il nome di command-and-control, espressione che indica come si determini un'imposizione per le imprese in termini di comportamento; un "comando" che riguarda un certo modo di produrre all'interno dell'impresa ed un successivo "controllo" di tale comportamento.

La regolazione ex ante di tipo command-and-control si basa sull'attività di un'autorità centralizzata, un'agency, che ha il compito di fissare degli standard e successivamente di controllarne il rispetto. Specificatamente in campo ambientale, il più diffuso metodo di fissazione di standard consiste nell'imposizione di un certo livello di prevenzione quantitativamente definito. Il più importante esempio di tale tipo di regolazione è costituito dall'attività dell'EPA (Environmental Protection Agency) che a partire dagli anni '70 opera negli Stati Uniti, in particolare per le emissioni di sostanze tossiche. L'esperienza dell'EPA ha dimostrato che, in generale, un sistema di regolazione ex ante, basandosi su un'organizzazione centralizzata, comporta il vantaggio di facilitare la ricerca di tipo scientifico e tecnico circa le prevenzioni più efficaci ed i controlli da effettuare. D'altra parte, è stato anche possibile evidenziare come l'obiettivo di regolamentare la miriade di fonti di emissione inquinanti si possa in molti casi dimostrare superiore alle capacità dell'agency, causando molti proble-

mi specie in relazione alla definizione di precise soglie di rispetto.

Riguardo la regolazione *ex ante*, tutta una serie di problemi sono oggetto di un ampio dibattito nella letteratura economica: in particolare, un aspetto positivo è quello di essere efficiente da un punto di vista informativo nel senso che, siccome è molto difficile definire gli standard attraverso dati scientifici e statistici, assumendo le persone più capaci nei propri laboratori e formando una grossa agenzia è possibile raggiungere risultati migliori. Tante però sono state anche le critiche, in sintesi: si spende molto ma i risultati sono meno efficienti rispetto alle aspettative, perché ci potrebbero essere problemi nel formulare gli standard legati all'evoluzione tecnologica è molto difficile che l'agenzia riesca a star dietro alle innovazioni stabilendo tempestivamente regole aggiornate; a ciò si aggiunge che l'agenzia diventa un organo burocratico lontano dall'attività produttiva e conseguentemente non c'è collaborazione da parte delle imprese che la vedono come un organo esterno.

Nell'Unione Europea esistono molte direttive e un'intensa attività politica finalizzata alla tutela dell'ambiente, ma non sussiste ancora un accordo tra tutti gli Stati membri per stabilire politiche ambientali comuni, che dunque vengono lasciate agli stati nazionali. Esiste un'agenzia che opera in campo ambientale, la EEA (European Environmental Agency), ma essa non svolge un ruolo regolamentare, avendo essenzialmente il compito di fornire informazioni rilevanti e comparabili agli stati membri o alla Comunità che possano essere utilizzate per sviluppare misure per proteggere l'ambiente ed educare il pubblico circa la tutela dell'ambiente. Si tratta dunque di un'agenzia con compiti solamente di organizzazione, non di attuazione di politiche ambientali.

## **7.5 LE TASSE COME STRUMENTO DI POLITICA AMBIENTALE**

Le tasse sono strumenti economici che consentono l'internalizzazione degli effetti negativi sull'ambiente conseguenti ad azioni di produzione e di consumo.

Dal punto di vista economico, le tasse comportano un effetto di incentivazione economica perché si tratta di strumenti di controllo indiretto su variabili ambientali che incidono sul comportamento delle imprese attraverso incentivi.

Infatti, una tassa va a colpire determinate scelte che influenzano l'attività economica dell'impresa per incentivarla ad avere un comportamento rispettoso dell'ambiente: per esempio, attraverso una tassa si fanno pagare di più determinate materie prime inquinanti e le imprese saranno incentivate così a non utilizzarle e ad usare fonti alternative. In pratica, si fanno pagare di più le scelte che sono contro l'ambiente, cercando di spingere verso soluzioni produttive che siano più ecologiche.

Occorre valutare dal punto di vista economico i vantaggi e gli svantaggi dell'imposizione fiscale: qual è l'impatto della tassa, qual è il gettito, quali sono i problemi fiscali dovuti all'introduzione della tassa e i benefici per l'ambiente.

Successivamente all'imposizione della tassa, lo Stato deve porsi l'ulteriore problema dal punto di vista finanziario di come utilizzare il gettito raccolto dalle imprese e, affinché questo gettito produca effetti positivi, occorrerebbe che lo Stato lo utilizzasse ai fini ambientali per il disinquinamento e la tutela dell'ambiente.

All'interno della definizione di "tassa ambientale" sono ricomprese diverse tipologie.

Una prima tipologia comprende le tasse sulle emissioni, molto diffuse nei paesi europei. L'obiettivo è quello di colpire alcuni effetti esterni, come le emissioni nell'ambiente (acqua, aria e suolo) che sono effetti collaterali delle attività produttive. Un esempio è la carbon tax che colpisce le emissioni di anidride carbonica attraverso l'imposizione sull'utilizzo delle materie prime che generano queste emissioni.

Un secondo tipo sono le tasse o le tariffe d'uso, che si pagano per l'utilizzo di determinati servizi ambientali. Per esempio, le tasse sull'utilizzo del servizio di disinquinamento o di depurazione, oppure quelle sulla raccolta dei rifiuti. Anche in questo caso, la tassa ha due obiettivi: il primo è utilizzare il gettito per disinquinare; il secondo è spingere le imprese e i consumatori ad un comportamento più razionale di utilizzo della risorsa ambientale.

Un terzo tipo sono le tasse che incidono sulla vendita di prodotti, l'utilizzo dei quali comporta inquinamento nella fase produttiva o del consumo. Un esempio è la tassa sui sacchetti di plastica attraverso la quale si tassa direttamente un prodotto che è inquinante. Anche in questo caso, la tassa ha la doppia funzione di smaltire i rifiuti utilizzando il gettito e di sensibilizzare il consumatore rispetto al prezzo del prodotto: nell'esempio, visto che il consumatore deve pagare il sacchetto, è incentivato ad utilizzarlo più volte prima di prenderne uno nuovo. La tassa è particolarmente efficace se grava su prodotti con una elasticità della domanda elevata: nell'esempio, anche facendo pagare poco il sacchetto di plastica, si ha comunque una certa rinuncia da parte del consumatore.

Un quarto tipo sono le tasse o tariffe amministrative che si applicano per un utilizzo particolare dell'ambiente come, ad esempio, il caso delle concessioni sullo sfruttamento di spiagge e lidi. Il pagamento dà la possibilità di sfruttare economicamente una certa risorsa ambientale, cioè le spiagge e i lidi vengono dati in concessione e le persone che hanno la concessione ne traggono un vantaggio economico. Più le tasse sono alte, più elevato è l'incentivo per il concessionario ad un utilizzo migliore poiché la tassa è commisurata all'uso della risorsa ambientale, cioè ai profitti che si traggono dalla concessione.

Un quinto tipo sono i depositi rifondibili che consistono in un sovrapprezzo che viene applicato sulla vendita di prodotti potenzialmente inquinanti e che viene restituito se si osservano determinate condizioni, come nel caso in cui venga evitato l'inquinamento con la consegna del prodotto usato ad un sistema di raccolta e riciclaggio. Ad esempio, il caso di una quota pagata sulla bottiglia di vetro che viene rimborsata al momento della restituzione, incentivando anche i consumatori al suo

riutilizzo.

Si passerà ora ad analizzare una tipologia di strumenti simili alle tasse: i sussidi. La tassa è qualcosa che grava sui contribuenti, mentre il sussidio è qualcosa che viene concesso loro. In pratica è uno strumento con segno opposto alla tassa: mentre la tassa serve per colpire un certo comportamento che ha effetti inquinanti, il sussidio viene concesso per incentivare un comportamento positivo.

La prima tipologia di sussidi è costituita dai contributi a fondo perduto che vengono erogati alle imprese che adottano tecnologie pulite o impianti di depurazione. Il contributo a fondo perduto è l'opposto della tassa sulle emissioni, in quanto con questa ultima si tassano le emissioni, per incentivare le imprese ad adottare un certo comportamento, mentre con il contributo si aiutano le imprese perché facciano una data scelta ambientale. Un esempio è rappresentato dai contributi concessi a chi compra un impianto solare per incentivare la produzione di questo tipo di energia alternativa.

Un secondo tipo sono i finanziamenti a tasso agevolato concessi ad un tasso di interesse inferiore a quello di mercato a quelle imprese che abbiano caratteristiche di impegno ambientale.

Un terzo tipo sono gli sgravi fiscali con i quali, invece che tassare le imprese per il loro comportamento negativo sull'ambiente, queste vengono sgravate dalle tasse per il loro comportamento di tutela ambientale. Come esempio si possono citare gli ammortamenti accelerati sugli impianti di riduzione dell'inquinamento e gli sgravi condizionati dall'adozione di determinate misure.

Tutte e tre le tipologie di sussidi sono accomunati dal fatto che lo Stato dà un contributo alle imprese e ai consumatori per spingerli a fare delle scelte più costose ed insieme più rispettose dell'ambiente.

E' difficile scegliere tra i diversi tipi di tasse e sussidi ambientali. Quando la Comunità Europea parla dell'introduzione delle tasse ambientali, si riferisce a questi sistemi ed affida ad ogni singolo Stato la scelta. Non solo, ma la Comunità Europea raccoglie i dati per vedere in quale paese sono state introdotte queste tasse e quale effetto hanno avuto. L'effetto che interessa alla Comunità Europea è quello sull'inquinamento. Per esempio, se viene introdotta la carbon tax in un paese, è importante vedere l'effetto sulla diminuzione delle emissioni di anidride carbonica.

Quindi occorre valutare l'efficienza di questi strumenti sulla tutela ambientale e sulla riduzione dell'inquinamento e scegliere fra questi, a parità di efficienza ambientale, quello che ha un minor impatto sulle scelte dell'impresa e sulla fiscalità dello Stato.

Da LaVoce del 19.02.2010

## DALLE PERSONE ALLE COSE (CHE INQUINANO)

di Antonio Massarutto

Dalle persone alle cose, dal complesso al semplice, dal centro alla periferia: sono i tre slogan su cui è costruito il Libro bianco del ministro Tremonti, recentemente rispolverato dalla naftalina. Nel dibattito che ne è seguito, è singolare quanto poco spazio sia stato dedicato a quelle che potrebbero rappresentare un eccellente mezzo per attuare gli obiettivi, e che da tempo anche a sinistra si guardano con favore: le imposte ambientali.

L'opportunità di spostare una parte non marginale del gettito dalle imposte che colpiscono il lavoro a quelle che – in senso lato – riguardano il prelievo di risorse naturali è da tempo auspicata sia a livello teorico che istituzionale. L'OECD ha istituito negli anni Novanta un programma finalizzato a promuovere il trasferimento di almeno il 10 per cento del gettito, sostenendo che in questo modo si potrebbe ridurre in modo significativo l'impatto distorsivo del sistema tributario e insieme incentivare comportamenti più virtuosi da un punto di vista ambientale.

### UNA RIFORMA FISCALE VERDE

Fra le "100 tasse" degli italiani, quelle assimilabili a imposte ambientali sono molte in numero, ma se si escludono quelle sui carburanti, determinano gettiti trascurabili o poco più che simbolici. Dei circa 41 miliardi annui di gettito totale (circa il 7 per cento del carico fiscale complessivo), il 77 per cento proviene dal settore energetico, il 22 per cento dal trasporto automobilistico, e solo l'1 per cento da "inquinamento e risorse", pari allo 0,02 per cento del PIL. Per di più, in buona parte, sono "ambientali" solo di nome, avendo un presupposto correlato con il tema ambientale, ma non essendo poi strutturate in modo da incentivare comportamenti virtuosi. Nel resto d'Europa, dove in media l'incidenza delle imposte ambientali è analoga alla nostra, il peso di quest'ultima voce sul totale è tre volte superiore, e corrisponde allo 0,12 per cento del PIL. Ma in alcuni paesi questo rapporto raggiunge valori ben più ragguardevoli. In Danimarca e Olanda, le tasse ambientali raggiungono rispettivamente il 5,8 e il 4 per cento del PIL, e quelle sull'inquinamento rappresentano circa l'1,2 e lo 0,4 per cento.

C'è insomma margine per attuare anche in Italia una "green tax reform" che, a parità di gettito, potrebbe spostare almeno 1 punto di PIL (e 2 punti di pressione fiscale) dalle imposte distorsive su lavoro e imprese alle esternalità ambientali: dalle persone che producono alle cose che inquinano, appunto. Rifiuti, scarichi nell'acqua, prelievi di materiali inerti, rumore, traffico, smog, attività pericolose: la lista è lunga.

Un serio programma in questa direzione potrebbe rappresentare un passo in avanti, non solo perché si aumenterebbe l'efficienza complessiva del sistema (da imposte distorsive a imposte non distorsive o distorsive "in senso buono"), ma anche perché molte imposte ambientali si prestano a essere prelevate in sede locale, e rappresentano perciò un cespite ideale per un fisco più federale. L'impatto potenzialmente regressivo potrebbe essere compensato costruendole in maniera intelligente e tale da sfruttarne il potenziale incentivante. Le imposte ambientali potrebbero prestarsi anche a un impiego incentivante all'interno di schemi bastone-carota, con il fine di disincentivare certi comportamenti e utilizzare il gettito per promuoverne altri.

#### L'ECOTASSA

Tra queste imposte ve ne è in particolare una che si presta a una seria riforma, attuabile in breve tempo trattandosi di un tributo già esistente: la cosiddetta "ecotassa", vale a dire il tributo per il conferimento di rifiuti in discarica. Attualmente questo prelievo è stato fissato in un valore massimo di 25 €/t, ma produce per le casse delle Regioni un gettito piuttosto risicato, pari a 233 milioni di euro nel 2007. Diviso per i circa 40 milioni di tonnellate che finiscono in discarica (tra urbani e speciali), ne risulta una media di circa 6 €/t, ma è la solita "media del pollo" all'italiana, con alcune regioni (Emilia-Romagna, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte in particolare) che la applicano in modo più incisivo, e altre che fingono di applicarla o non la applicano del tutto, come molte regioni del Sud.

In Olanda e in Danimarca, la tassa sulla discarica raggiunge per certe categorie di rifiuti rispettivamente gli 85 e 50 €/t. In Gran Bretagna, a un'aliquota massima non lontana dalla nostra (21 €/t) corrisponde un'applicazione molto più incisiva e applicata alla totalità dei rifiuti; ciò porta a circa 800 milioni/anno il gettito complessivo, tre volte e mezzo quello italiano.

In Italia, ancor oggi, oltre la metà dei rifiuti urbani finisce in discarica, e di questi oltre la metà sono rifiuti non trattati e putrescibili. Per i rifiuti speciali la situazione è un po' migliore, ma si tratta pur sempre di oltre 20 milioni di t/anno, in gran parte inerti da costruzione e demolizione – materiali per i quali, ai sensi della recente direttiva quadro sui rifiuti, si dovrebbe puntare sul recupero. Gli spazi per realizzare discariche si riducono, generando tipiche situazioni di rendita di scarsità. La gestione industriale di un impianto moderno ha un costo che si può stimare nell'ordine di 45 €/t, ma i prezzi di mercato possono arrivare tranquillamente a 100-150 euro, e a valori anche superiori nelle aree congestionate.

Così com'è, l'ecotassa italiana serve a poco, sia in termini di gettito che di potenziale incentivante. Una proposta che avanziamo è pertanto quella di aumentare sensibilmente il prelievo sulla discarica, portandolo a un valore che sia almeno doppio o triplo rispetto a quello attuale, non solo nei valori massimi ma anche in quelli minimi. Alle Regioni dovrebbe essere garantita una certa flessibilità nell'applicazione, ma introducendo delle penalizzazioni sui trasferimenti dallo Stato centrale nel caso in cui non le sfruttassero a dovere.

Le aliquote potrebbero essere differenziate in senso incentivante, ad esempio prevedendo maggiorazioni in funzione del tipo di rifiuti conferiti, per esempio, sta-

bilizzati o putrescibili, pericolosi o non pericolosi. Oppure in funzione del rispetto degli obiettivi di prossimità e autosufficienza: la tassazione potrebbe cioè penalizzare chi conferisce i rifiuti al di fuori del proprio ambito territoriale, e in misura ulteriormente maggiorata chi dovesse ricorrere a soluzioni al di fuori del territorio regionale. L'effetto incentivante potrebbe essere ulteriormente migliorato limitando la possibilità di traslare l'importo della tassa sulla tariffa pagata dai cittadini, oppure utilizzandone il gettito per premiare chi si impegna nella raccolta differenziata.

Quote del gettito potrebbero essere utilizzate, analogamente con quanto si fa con successo negli Usa, per finanziare un fondo statale, gestito dalla Protezione civile o dal ministero dell'Ambiente, destinato sia a far fronte a situazioni di emergenza, sia alla bonifica dei siti contaminati.

Insomma, le possibilità sono molte, anche se non tutte attuabili contemporaneamente; le controindicazioni sono poche e facilmente superabili. Aliquote maggiori potrebbero incentivare la riduzione della discarica a favore di altre soluzioni; aliquote più contenute ma applicate in modo più ampio potrebbero, in compenso, favorire un obiettivo di gettito più costante, eventualmente destinandolo al finanziamento di politiche attive nel campo dei rifiuti. Il consenso potrebbe essere ampio e bipartisan. Perché non avviare da subito una riflessione volta ad approfittare già della prossima Finanziaria?



## 7.6 IL SISTEMA DEI PERMESSI VENDIBILI PER COMBATTERE I CAMBIAMENTI CLIMATICI

Si passerà ora ad analizzare un altro strumento, quello dei permessi vendibili.

I permessi vendibili sono degli strumenti economici, adottati per raggiungere obiettivi nazionali che coinvolgono scelte di politica ambientale e che hanno come destinatarie soprattutto le imprese. È molto interessante dal punto di vista teorico cercare di analizzare questa tipologia di strumenti denominati market-based instruments.

Alla base di questa tipologia di strumenti c'è l'idea di utilizzare i meccanismi del mercato per correggerne i fallimenti. Questa idea è stata approfondita da Ronald Coase<sup>49</sup>, che ha anche vinto il Premio Nobel per l'economia, il quale sosteneva la validità delle contrattazioni di mercato per raggiungere soluzioni efficienti.

I permessi vendibili sono l'esempio di come si possa creare un mercato proprio attraverso l'attribuzione di diritti di proprietà e, quindi, la possibilità di dare un prezzo alle risorse ambientali. In particolare, si tratta di un sistema per il quale si decide, a livello internazionale, quale sia il livello di inquinamento sopportabile, "sostenibile", di quanto si vuole limitare l'inquinamento e, dopodiché, si autorizzano le imprese ad inquinare solo se queste acquistano dei permessi emessi in misura da rispettare quel livello. Quindi, si hanno due interventi di tipo economico: in primo luogo

---

49. COASE Ronald (1910 - 2013) è un economista inglese; vincitore del premio Nobel per l'economia nel 1991, per la scoperta e la spiegazione dell'importanza che i costi di transazione e i diritti di proprietà hanno nella struttura istituzionale e nel funzionamento dell'economia.

la fissazione del limite massimo di inquinamento; in secondo luogo, l'attribuzione di un prezzo per quote di inquinamento.

Questa è un'idea molto particolare: riuscire a vendere alle imprese il diritto ad inquinare; dare un prezzo all'inquinamento che le imprese provocano a danno dell'ambiente, quindi della società, per raggiungere alla fine l'obiettivo di limitare l'inquinamento.

Oltre all'inquinamento, c'è un altro caso che costituisce una prima applicazione di questo sistema: il mercato dei permessi per lo sfruttamento di risorse naturali esauribili. Nei laghi, ad esempio, poiché si rischia che vengano esaurite le risorse e, in particolare, i pesci, si può decidere di limitare la pesca e cercare di risolvere il problema di una risorsa naturale scarsa e senza prezzo. Si può istituire un sistema di licenze di pesca che corrisponde al permesso di prendere un certa quantità di pesce. Queste licenze sono limitate e le parti possono scambiarle tra loro. Se le persone decidono di non andare più a pescare perché si trovano un'altra attività o un altro passatempo, possono vendere le licenze e, in questo modo, si ha sempre un certo numero fisso di permessi. Si raggiunge, così, l'obiettivo di limitare l'uso della risorsa e, nello stesso tempo, si ottiene un introito dalla vendita dei permessi che, come per le tasse, può essere utilizzato per tutelare quel tipo di risorsa.

Caratteristica molto importante è che i permessi siano vendibili e trasferibili: non solo dunque venduti da agenzie statali alle persone o alle imprese, ma anche scambiati tra le imprese stesse. Questo processo di commercializzazione caratterizza i permessi che vengono chiamati "tradeable pollution rights", che letteralmente vuol dire "diritti scambiabili ad inquinare".

Questo strumento consente di fissare un limite all'inquinamento e incentiva le imprese ad adottare misure efficienti di prevenzione, nel senso che per un'impresa non sarà più conveniente comprare i diritti, quando di fatto costerà di meno una tecnologia pulita.

Come nel caso delle tasse, c'è un incentivo indiretto: nessuno obbliga le imprese a cercare una tecnologia più "verde", ma l'incentivo viene dal risparmio economico nell'acquisto dei permessi per effetto della competizione tra le imprese sul mercato.

Questo sistema ha avuto un'applicazione molto importante al fine di far fronte ad un inquinamento crescente da anidride carbonica. Come si è visto, un sistema di permessi vendibili si basa sulla definizione di un limite massimo di emissioni tollerabile a livello internazionale.

Quindi, il primo passo è la determinazione di un obiettivo che deve essere di tipo quantitativo e che comporta un problema di misurazione. Questa fase viene definita come cap-and-trade, cioè l'offerta di quote è prefissata, ogni quota rappresenta una quantità di emissioni autorizzate, l'unico vincolo per ciascuna impresa è quello di detenere alla fine di ogni periodo un numero di quote pari alle emissioni autorizzate; si applica poi il baseline-and-credit, cioè viene definito un livello base delle emissioni, ogni quota rappresenta una riduzione delle emissioni sotto la baseline e le dimensioni del mercato dipendono dai miglioramenti ottenuti dalle imprese.

Per la determinazione della quantità dei permessi vendibili si possono utilizzare diversi sistemi.

Il primo è il sistema dei punti ricettori (Ambient Permit System – APS) nel quale i permessi vengono definiti sulla base dell'esposizione in corrispondenza del punto ricettore e dunque sull'effetto che hanno le emissioni. Il secondo è il sistema di permessi di emissione (Emissions Permit System – EPS) nel quale i permessi vengono definiti sulla base della fonte di emissione e dunque di chi attua le emissioni. Il sistema APS è complicato e costoso dal punto di vista dei costi amministrativi; il sistema EPS non discrimina in base ai punti ricettori. Si è quindi elaborato un terzo sistema che è la sintesi dei due precedenti: il sistema di controbilanciamento dell'inquinamento (Pollution Offset – PO). Questo è appunto una combinazione di APS ed EPS poiché i permessi vengono definiti in termini di emissioni, ma con uno scambio in un'area definita e lo standard deve essere rispettato in corrispondenza dei punti ricettori.

Occorre poi definire il meccanismo di assegnazione delle quote che può essere di diversi tipi. Il primo è un meccanismo basato sull'asta tra i soggetti qualificati, detto *auctioning*. Il secondo è un sistema basato sull'assegnazione gratuita sulla base dei livelli "storici" di emissioni, detto *grandfathering*. Il terzo prevede la definizione di un prezzo fisso da parte delle autorità per ogni singola quota di emissione. A questi tre si aggiungono dei sistemi misti.

E' poi importante stabilire una flessibilità intertemporale che si basa sul *banking* che si riferisce alla possibilità per i partecipanti allo scambio di "tesaurizzare" le proprie quote per un uso proprio o per venderle nel futuro.

Un sistema di scambio efficiente ha il vantaggio di permettere di raggiungere gli stessi obiettivi della regolazione diretta a costi inferiori. Inoltre, il *banking* fornisce un importante elemento di flessibilità intertemporale nelle decisioni di investimento delle imprese. Maggiori sono le differenze nei costi di abbattimento, maggiore è il vantaggio generato dallo scambio e i sistemi di permessi tendono ad essere dinamicamente efficienti, stimolando l'innovazione tecnologica.

L'applicazione di un sistema di permessi vendibili è stato deciso a livello internazionale per fare fronte ai cambiamenti climatici che riguardano l'aumento, in intensità e frequenza, dei fenomeni estremi (uragani, temporali, inondazioni, siccità), l'aumento del livello dei mari, la desertificazione, la perdita di biodiversità.

Esistono però anche molti problemi.

Un primo problema potrebbe scaturire dalla mancanza dei controlli e, quindi, dalla difficoltà di monitoraggio del comportamento delle imprese. Non è sempre possibile controllare le imprese e, quindi, osservare se rispettino la quantità che si sono impegnate ad emettere attraverso l'acquisto dei permessi. Il controllo deve avvenire a diversi livelli: quanto producevano prima, quanto acquistano in termini di permessi vendibili e, quindi, quanto emettono dopo in termini di sostanze inquinanti.

Un punto critico di questo sistema è appunto il monitoraggio e la conseguente sanzione, nel caso le imprese non rispettassero gli impegni presi attraverso l'acquisto dei permessi. E' molto importante perché altrimenti si potrebbe avere il fenomeno del *free riding* per il quale, se è possibile evitare i controlli o pagare basse sanzioni, allora le imprese sono incentivate a non rispettare gli impegni.

Un secondo problema potrebbe essere quello che ci sia un basso scambio dei permessi. Questo è grave perché la caratteristica di efficienza di tale sistema si basa proprio sulla commerciabilità dei permessi. Se c'è un basso livello di scambio è perché non c'è incentivo per le imprese che, una volta acquistati i permessi per inquinare, si fermano in questa situazione senza cercare alternative meno inquinanti. Praticamente questo sistema, anziché essere un incentivo alla continua riduzione di emissione, adottando tecnologie adeguate, porta alla stabilità. Le quantità di emissioni che vengono prodotte continueranno ad essere prodotte e non c'è un incentivo ad andare al di sotto della soglia stabilita, per di più le imprese tendono a tenere le proprie quote così da evitare l'ingresso nel mercato di nuove imprese.

Il sistema dei permessi vendibili può anche essere criticato perché sarebbe eticamente scorretto dare un prezzo all'ambiente, in quanto tale sistema tollera una certa soglia di inquinamento e per di più mette in vendita la possibilità di inquinare. E c'è chi dice che non ci dovrebbe essere un mercato per qualcosa di così importante, come il rispetto dell'ambiente.

Nonostante queste criticità il sistema dei permessi vendibili è uno strumento adottato a livello internazionale per fronteggiare il problema dei cambiamenti climatici

La comunità scientifica internazionale ha dibattuto a lungo sulle cause e sulla intensità sia dell'effetto serra che dei cambiamenti climatici. Oggi ormai l'evidenza scientifica del legame delle alterazioni del clima con le attività antropiche gode di largo consenso fra gli scienziati.

Non altrettanto concorde è l'opinione sul metodo migliore per contrastare tale tendenza.

A partire dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, grazie alla firma della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), è stato affermato l'obiettivo della "stabilizzazione delle concentrazioni di gas a effetto serra nell'atmosfera ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze antropiche con il sistema climatico".

Tale livello deve essere raggiunto entro un periodo di tempo sufficiente per permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente ai cambiamenti del clima e per garantire che la produzione alimentare non sia minacciata e lo sviluppo economico possa continuare a un ritmo sostenibile, stabilendo anche che occorre fare il possibile per adottare strategie di adattamento nazionali o regionali. I problemi alla base del dibattito internazionale in corso, dunque, si possono riassumere nella necessità di:

- migliorare le azioni di adattamento ed i relativi metodi attuativi, includendo la cooperazione internazionale in coerenza con gli indirizzi previsti dalla Convenzione; la scelta delle azioni da adottare deve essere fatta sulla base di alcuni indicatori che tengano conto della realtà del Paese, dell'ecosistema e del coinvolgimento della popolazione, secondo un approccio trasparente e partecipativo, sulla base della "migliore" scienza disponibile, integrando l'adattamento nelle politiche ed azioni di rilievo sociale, economico ed ambientale;

- migliorare le azioni di mitigazione e le relative misure, attraverso l'assunzione

di impegni di riduzione delle emissioni di gas serra per i Paesi industrializzati e la realizzazione di azioni di mitigazione per i Paesi in via di sviluppo, il tutto concordemente coi limiti sull'innalzamento delle temperature stabiliti dagli accordi, per i Paesi in via di sviluppo. Il dibattito ruota sulla scelta dei diversi approcci da seguire, inclusa l'opportunità di coinvolgere il mercato per il raggiungimento degli obiettivi di mitigazione tenuto conto degli impatti economici e sociali;

- definire i finanziamenti in termini qualitativi e quantitativi da rendere disponibili nel breve e lungo periodo, attraverso analisi ed elaborazioni di metodologie che minimizzino i costi delle azioni.

La Convenzione è un trattato internazionale di cooperazione che ha comportato la creazione di un'istituzione, denominata Conferenza delle Parti (Conference of Parties – COP), con lo scopo di supportare e dare indicazioni ai vari firmatari su come affrontare il problema del riscaldamento globale e dell'innalzamento delle temperature.

La COP si riunisce una volta all'anno con il compito principale di esaminare l'attuazione degli accordi già presi e deciderne di nuovi. Dal momento dell'entrata in vigore, i paesi firmatari si riuniscono annualmente in una Conferenza delle Parti (COP) per promuovere e monitorare l'attuazione della Convenzione, oltre che per continuare le negoziazioni circa il modo più efficace di combattere i cambiamenti climatici. La Conferenza ha generato un forum istituzionale a livello globale nel quale poter trattare, dibattere e negoziare delle tematiche concernenti le principali problematiche ambientali mondiali; in molti casi, tuttavia, tale forum ha la caratteristica di non prevedere obblighi giuridici precisi e vincolanti in capo agli Stati firmatari.

Il primo e più importante strumento operativo messo in atto dalla Convenzione nel corso della COP3 del 1997 è rappresentato dal Protocollo di Kyoto.

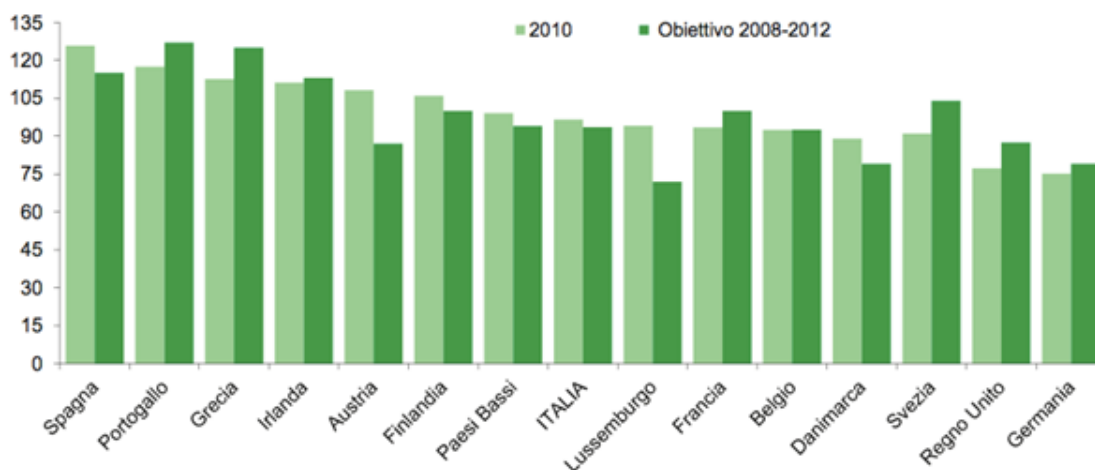
Trattasi di un accordo internazionale per contrastare il riscaldamento climatico, sottoscritto l'11 dicembre 1997, ed entrato in vigore solo il 16 febbraio 2005 e a partire da questa data il Protocollo di Kyoto è diventato il primo accordo multilaterale vincolante e con effetto sanzionatorio.

Il Protocollo impegna i suddetti paesi a ridurre complessivamente del 5,2 %, entro il 2008 - 2012, le principali emissioni antropogeniche di gas a effetto serra (anidride carbonica, metano, protossido di azoto, fluorocarburi idrati, perfluorocarburi ed esafluoruro di zolfo); l'anno di riferimento per la riduzione delle emissioni dei primi tre gas è il 1990, mentre per gli altri tre è il 1995.

Per fare questo le Parti sono tenute a realizzare un sistema nazionale di monitoraggio delle emissioni ed assorbimenti di gas ad effetto serra (“L’Inventario Nazionale delle emissioni e degli assorbimenti dei gas a effetto serra”) da aggiornare annualmente, insieme alla definizione delle misure per la riduzione delle emissioni stesse.

In un contesto europeo, nell'arco di venti anni la variazione di emissioni di gas serra per il complesso dei paesi UE15 è stata negativa e pari a -10,6 per cento rispetto al 1990; la riduzione complessivamente conseguita dall'Italia è del 3,5 per cento.

### EMISSIONI DI GAS SERRA NEI PAESI UE15 Numeri indice 1990=100 - Anno 2010 - Fonte: ISTAT



L'insieme dei paesi facenti parte dell'area UE27, benchè per l'aggregato non sia stato previsto un obiettivo unico in funzione del protocollo di Kyoto, mostrano una riduzione del 15,4 per cento delle emissioni degli inquinanti considerati, rispetto al livello del 1990. Considerando gli obiettivi definiti nel protocollo di Kyoto per il periodo 2008-2012, nel terzo anno di monitoraggio sono otto i paesi dell'area UE15 che mostrano livelli di emissioni in linea con il raggiungimento degli obiettivi prescritti: Regno Unito, Francia, Germania, Grecia, Svezia, Portogallo, Belgio, Irlanda; i rimanenti nel 2010 hanno fatto registrare un incremento delle emissioni in atmosfera, con le peggiori performance per il Lussemburgo e l'Austria (scostamenti rispettivamente del 27,1 e 6,8 per cento) e meno accentuate per i Paesi Bassi (4,9 per cento) e l'Italia (scostamento del 3,7 per cento rispetto al valore obiettivo).



[Home](#) > [Argomenti](#) > [Energia e ambiente](#) > Emissioni di CO2 in Italia: bilancio e previsioni

## Emissioni di CO2 in Italia: bilancio e previsioni

27.04.17

Marzio Galeotti e Alessandro Lanza

*Un allegato al Def fa il punto della situazione sulle emissioni di CO2 e sugli impegni di riduzione presi dall'Italia. Centrati i livelli previsti dal Protocollo di Kyoto, anche per la crisi economica, è più complesso il rispetto degli obiettivi al 2030.*

### Il quadro degli impegni italiani

La legge n. 39 del 7 aprile 2011 prevede che, in allegato a ogni Documento di economia e finanza presentato dal governo, sia pubblicato anche un breve resoconto redatto dal ministero dell'Ambiente sullo stato di attuazione delle azioni di riduzione dei gas-serra in ottemperanza degli impegni assunti dal nostro paese a livello europeo e internazionale. Per l'ultimo Def, presentato l'11 aprile, il rapporto è contenuto nell'Allegato IV.

Passato il quinquennio 2008-2012, primo periodo di riferimento degli obblighi previsti dal Protocollo di Kyoto (il secondo periodo è il 2013-2020), gli impegni internazionali assunti dall'Italia si riassumono nell'Accordo di Parigi del 2015, che il nostro paese ha ratificato l'11 novembre 2016. L'Accordo ha effetto dal 2020 e prevede che i paesi firmatari formulino un piano di riduzione delle emissioni denominato Ndc - *Nationally Determined Contribution*. I paesi che, come l'Unione europea, hanno già formulato piani con obiettivi al 2030 sono chiamati a confermare gli impegni o aggiornarli entro il 2020.

In quanto paese membro, l'Italia è chiamata a dare il suo contributo alla riduzione delle emissioni di CO2 nell'ambito di due programmi dell'Unione europea, che stabiliscono entrambi obiettivi vincolanti. Il primo è il pacchetto clima-energia che al 2020 prevede una riduzione delle emissioni del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990. Il secondo è il quadro clima-energia che indica per il 2030 un taglio delle emissioni di almeno il 40 per cento rispetto a quelle del 1990.

Gli impegni europei si declinano poi in un obiettivo aggregato di riduzione per i settori che fanno parte del sistema di permessi negoziabili noto come Ets (*Emission Trading Scheme*), gestito centralmente da Bruxelles, e in uno nazionale per ogni stato membro relativo ai settori non-Ets (trasporti, civile, piccola industria, agricoltura, rifiuti). Per l'Italia l'obiettivo è -13 per cento entro il 2020 rispetto ai livelli del 2005 e -33% entro il 2030 su base 2005 (questa è ancora allo stato di proposta). Il secondo obiettivo comprenderà la riduzione di emissioni derivanti dagli assorbimenti derivanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura (essenzialmente cambiamenti della copertura boschiva-forestale).

### La situazione delle emissioni

Gli obiettivi del primo periodo di Kyoto sono stati centrati, soprattutto a seguito del rallentamento dell'economia. Secondo i dati di consuntivo presentati nel documento allegato al Def, per il successivo triennio 2013-2015 la situazione non è molto incoraggiante: mentre nel biennio 2013-14 continua il calo delle emissioni di CO2, nel 2015 la tendenza pare invertirsi. Questo vale per industria (energetica e non), residenziale e commerciale, mentre i trasporti registrano una leggera diminuzione. Dati preliminari mostrano che nel 2016 le emissioni complessive sono tornate a scendere, ma queste dinamiche non lasciano tranquilli, visto il perdurante stato depresso del ritmo dell'attività economica. Viene da chiedersi cosa succederà quando la crescita riprenderà, come ci si augura, vigorosa. Stando allo scenario di riferimento, l'obiettivo al 2020 dovrebbe essere raggiungibile, ma non vi è garanzia circa le tendenze al 2030, dove l'obiettivo è decisamente più ambizioso. Considerazioni analoghe si possono ritrovare anche nel recente [documento Enea](#).

Nonostante le numerose azioni attuate dal governo, minuziosamente elencate nell'Allegato del Def, l'esecutivo deve intervenire in maniera più decisa e incisiva di quanto fatto finora, soprattutto in relazione agli obiettivi collegati sulla penetrazione delle fonti rinnovabili e gli incrementi di efficienza energetica.

Intanto, registriamo la positiva notizia che il Def per la prima volta riporta, accanto al Pil, un indicatore di sviluppo sostenibile messo a punto dall'Istat, il benessere equo e solidale (Bes). Un indicatore che si declina provvisoriamente in quattro componenti: il reddito pro capite, il tasso di mancata partecipazione al lavoro, l'indice di distribuzione del reddito e le emissioni di gas-serra pro capite.

Per queste variabili, il Def presenta dati a consuntivo per il 2014-2016 e tendenziali nonché obiettivi programmatici per il 2017-2020. Mostrano un sostanziale miglioramento degli indicatori considerati - in particolare, la disuguaglianza evidenzia un calo significativo, frutto della crescita dell'occupazione e dell'efficacia delle misure messe in campo in questi anni. Fanno però eccezione le emissioni, che risentono

appunto degli e tti della ripresa economica. n sostanza, benino finora, ma previsioni di cielo da velato a nuvoloso.

#### **7.4 LA RESPONSABILITÀ DELLE IMPRESE**

Il sistema che attribuisce la responsabilità agli inquinatori è anch'esso uno strumento per internalizzare i danni. E' dunque interessante dal punto di vista economico analizzare come venga attribuita la responsabilità e quale debba essere la valu-



tazione economica del danno.

Il sistema si basa sull'attività di un'autorità giudiziaria che ha il compito di attribuire la responsabilità all'inquinatore secondo l'importante esempio dell'esperienza degli Stati Uniti. In questo paese la questione della responsabilità per danni all'ambiente è emersa in tutta la sua ampiezza a partire dagli anni '80, quando si è assistito ad un gran numero di casi di inquinamento per affrontare i quali il Congresso ha emanato nel 1980 il Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) volto a tentare di risolvere il problema della "decontaminazione" dei siti inquinati attraverso l'imposizione del risarcimento dei costi alle parti responsabili.

Il sistema statunitense prevede la copertura dei danni a determinati siti, in particolare dei danni derivanti dalla contaminazione causata da attività pericolose e da quelli a risorse naturali; tra i responsabili vengono considerati non solo i proprietari dei siti direttamente coinvolti, ma anche gli operatori, i generatori di materiali inquinanti o pericolosi depositati in quei siti, ed i trasportatori di tali materiali. Tali soggetti sono responsabili in modo retroattivo, oggettivo e solidale, per cui ciascuno di loro può essere ritenuto responsabile dell'intero ammontare del danno.

In ambito europeo, dopo il "Libro Bianco sulla responsabilità per danni ambientali", è stata pubblicata la "Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale" (n. 35 del 21/4/2004) che ha delineato un sistema di attribuzione della responsabilità di tipo oggettivo, come quello statunitense, dal quale però differisce per molti aspetti (non si ha retroattività; vengono coperti soltanto i danni tradizionali e la contaminazione di siti causata da attività pericolose con esclusione, quindi, dei danni alle risorse naturali). Anche il sistema europeo segue comunque quello che nell'ambito della responsabilità civile è il metodo più diffuso nei paesi industrializzati, cioè il sistema di attribuzione della responsabilità all'impresa secondo un criterio oggettivo, applicando il "polluter pays principle" (PPP), che è stato analizzato nel paragrafo precedente.

Un sistema di responsabilità civile con un'attribuzione di tipo oggettivo presenta dei vantaggi: da una parte, l'attribuzione oggettiva consegue al fatto che chi esercita un'attività pericolosa deve affrontare il rischio inerente ad essa; inoltre, risulta meglio stimolata l'attività preventiva poiché l'imprenditore oggettivamente responsabile è il soggetto più adatto ad esercitare il controllo sulla propria attività. Anche in questo caso nella realtà si può avere la presenza di rilevanti problemi informativi sia a carico dei giudici, per quanto riguarda la definizione ex post del nesso di causalità e dell'entità del danno al fine di attribuire la responsabilità; sia a carico dei soggetti stessi, che possono avere una scarsa conoscenza del processo decisionale in sede giudiziale ed avere quindi uno scarso incentivo all'adozione di misure preventive.

Applicando un sistema di attribuzione della responsabilità come appena descritto, che consente di stabilire una parte responsabile, può nascere un ulteriore problema quando l'inquinatore non sia in grado di farsi carico dell'intero ammontare

dei danni derivanti dall'incidente ambientale, per esempio nel caso di un individuo che non abbia risorse finanziarie personali sufficienti o nel caso di fallimento della società responsabile. E' questo il problema della judgement proof.

Possono essere applicati in questo caso due tipologie di strumenti che estendono la responsabilità ad altri soggetti: la lender's liability e la financial responsibility. La soluzione della lender's liability come rimedio alla judgement proof consiste nell'estendere la responsabilità ad altri soggetti collegati all'impresa, ed in particolare ai suoi finanziatori, che vengono considerati responsabili, almeno parzialmente, delle conseguenze dell'attività delle imprese da loro finanziate.

Tale soluzione ha avuto sporadiche applicazioni negli Stati Uniti dove, nell'ambito del sistema di responsabilità oggettiva dell'impresa inquinatrice stabilito dal CERCLA, si è assistito in alcuni casi all'adozione della soluzione di ampliare la nozione di proprietario ed operatore utilizzata dalla lettera della legge per ricompredervi i finanziatori. Proprio a proposito di questi specifici casi si è incominciato a parlare della lenders' liability, termine che poi è stato usato per indicare tutti quei casi in cui l'impresa direttamente responsabile per i danni ambientali non fosse in grado di far fronte al risarcimento del danno ed allora i giudici potessero chiamare in causa i finanziatori dell'impresa che avessero in qualche modo svolto un certo controllo o avuto una certa influenza sull'attività produttiva e sull'adozione di misure preventive.

Con il termine financial responsibility si fa riferimento a tutta quella gamma di strumenti che richiedono ai potenziali inquinatori di dimostrare ex ante di possedere risorse finanziarie adeguate per correggere e compensare i danni ambientali che potrebbero causare. In pratica, la financial responsibility implica che le operazioni di impianti pericolosi siano autorizzate solamente se le imprese possano provare un'adeguata copertura finanziaria o assicurativa per le future obbligazioni che derivino, per esempio, dall'applicazione della responsabilità ambientale.

In America, oltre al CERCLA, è stato creato un fondo finanziato dai contributi delle imprese che operano nei settori industriali rischiosi dal punto di vista ambientale (Superfund) e da questo si può attingere per disinquinare i siti rimasti inquinati perché non si è trovato un responsabile, i cosiddetti siti orfani (orphan sites).

In Italia la Direttiva sulla responsabilità ambientale è stata recepita all'interno del T.U.A. (Testo Unico Ambientale), la legge 152 del 2006, che raccoglie tutta una serie di norme per la tutela ambientale e nella parte VI tratta l'attribuzione della responsabilità.

Un altro importante aspetto della legislazione, oltre a quello di trovare i responsabili per evitare i siti orfani, è di spingere le imprese e gli individui alla prevenzione cioè ad adottare misure preventive per limitare gli incidenti futuri. Se un'impresa deve investire per una prevenzione costosa che elimina o riduce la possibilità di incidenti ambientali, lo farà spinto dal fatto che, nell'eventualità di incidente, sarà ritenuta responsabile.

Anche l'assicurazione svolge una funzione economica rilevante: se c'è un sistema di responsabilità civile, l'impresa può prevenire la possibilità che ci siano incidenti e la sua conseguente responsabilità per i danni attraverso la stipulazione di

contratti assicurativi.

Passando ora ad analizzare il funzionamento del sistema di attribuzione della responsabilità, un punto cruciale è quello che all'impresa o all'individuo responsabile che ha causato l'incidente ambientale venga richiesto il pagamento dei danni ambientali.

L'incidente ambientale si caratterizza per il fatto che si vanno a danneggiare risorse ambientali che, come si è visto, hanno caratteristiche di beni pubblici. In molti casi le vittime non sono ben definite, cioè si possono avere le cosiddette "vittime collettive" oppure può essere vittima la società civile nel suo complesso. Questo è un problema che può essere molto grave perché se non ci sono vittime specifiche manca chi promuove una causa civile o penale.

La legislazione italiana, per poter risolvere tale problema, dà la possibilità alle associazioni ambientaliste di mettere in moto il meccanismo della responsabilità e una soluzione, adottata negli Stati Uniti e ora anche in Italia, è la class action.

Le class action sono azioni collettive, già analizzate a proposito della tutela del risparmiatore nel paragrafo 2.5, che in questo caso verrebbero promosse da un gruppo di persone che hanno subito lo stesso danno ambientale. Lo strumento della class action è stato molto utilizzato negli Stati Uniti in campo ambientale e si prospetta ora la possibilità anche in Italia di promuovere class action ambientali, vista l'introduzione di questo strumento nel nostro ordinamento dal gennaio 2010.

Un altro problema legato alla legislazione in campo ambientale è che i danni che subiscono le vittime potrebbero manifestarsi dopo molto tempo e non essere facilmente attribuibili ad una causa. Esiste quindi la questione della definizione del nesso di causalità, cioè del collegamento tra l'attività dell'impresa e la creazione del danno che, per esempio, nel caso di malattie causate da forme di inquinamento del suolo o dell'aria può essere di difficile definizione.

Un'altra questione è poi quella di quantificare il danno. In campo ambientale il danno può essere estremamente alto, tanto che si parla di danni catastrofali.

Quando si arriva ad attribuire la responsabilità ad un inquinatore risulta essenziale stabilire quanto debba pagare per ottenere il risarcimento delle vittime, la decontaminazione e il disinquinamento dei luoghi.

Negli Stati Uniti si ha la possibilità anche nelle cause civili di applicare quelli che vengono chiamati danni punitivi (punitive damage). Nel caso di punitive damage all'inquinatore, oltre ad essere imputato il risarcimento, viene imposto di pagare qualcosa di più con intento punitivo, questo in particolare quando è stata messa in atto un'azione particolarmente riprovevole. In Italia, per il fine punitivo occorre fare una causa penale per quelli che si chiamano crimini ambientali.

Generalmente, dal punto di vista economico la valutazione del danno provocato all'ambiente ha l'obiettivo di far sì che l'impresa paghi per quello che ha fatto. In questo modo i danni rientrano nei costi dell'impresa, non c'è un eccesso della quantità prodotta che provocherebbe il fallimento di mercato e non ci sono effetti sull'equilibrio di mercato.

L'economista viene chiamato a dare un valore ad attività che alle volte non hanno un prezzo diretto di mercato, e ciò costituisce la principale difficoltà della valu-

tazione del danno all'ambiente, che necessariamente non comprende solamente aspetti strettamente economici.

Si passerà ora ad analizzare quali sono i criteri di valutazione monetaria che vengono utilizzati per attribuire un valore di mercato all'ambiente.

Esistono metodi che seguono il cosiddetto "approccio con la curva di domanda". Questi si basano sull'assunto che, siccome l'ambiente è un bene pubblico, la curva di domanda e il prezzo non possono essere definiti ed allora occorre applicare delle metodologie per creare una curva di domanda: si attua una sorta di simulazione di un mercato per cui la valutazione si basa sul prezzo che l'utente sarebbe disposto a pagare per l'utilizzo del bene. Poiché l'utilizzo effettivo del bene non comporta alcun prezzo da pagare la valutazione si basa su un'indagine statistica che stabilisce quanto i soggetti sarebbero disposti a pagare ovvero quanto sarebbero disposti ad accettare come risarcimento se perdessero la possibilità di utilizzo.

Un primo metodo si chiama "metodo delle preferenze espresse" e si basa sul fatto che le persone esprimano, seppure indirettamente, una domanda: si cerca quindi di misurare quale è la modificazione del benessere degli individui dovuta al danno ambientale, cioè quanto pagherebbero gli individui per non aver avuto quel danno. Per esempio, se viene inquinata una spiaggia libera per la quale non si paga un prezzo per l'accesso, si può utilizzare il tariffario di una spiaggia privata. Si cerca di creare un mercato attraverso una preferenza espressa e, a questo fine, ci si può basare sulle interviste oppure si possono utilizzare le statistiche.

Un altro metodo è quello delle "preferenze rivelate" secondo il quale si cerca di ottenere un prezzo nell'ambito della curva di domanda mettendo i consumatori nella situazione di poter esprimere indirettamente le loro preferenze, di rivelarle quasi senza volerlo attraverso domande indirette. Nell'esempio della spiaggia si potrebbe vedere quanto le persone sono disposte a spendere per utilizzare un'altra spiaggia per sostituire la risorsa resa indisponibile.

Un ulteriore metodo molto utilizzato è quello della "valutazione edonica" che si basa sulle preferenze, cioè sui gusti espressi nell'utilizzo della risorsa. Si tratta di trovare un mercato reale di un bene il cui valore dipende, tra le altre cose, dal bene ambientale. Un classico esempio è il prezzo degli immobili, per cui si osservano i prezzi delle case nel mercato immobiliare; questi prezzi dipendono da un insieme di caratteristiche intrinseche (metri quadri, età, posizione) ma anche dalla qualità ambientale e questo ci permette di calcolare il valore del bene in assenza di inquinamento e poi di dare una valutazione del danno derivante da quest'ultimo.

Passando ora all'altra categoria, si hanno i metodi cosiddetti "senza curva di domanda" che non stabiliscono direttamente il prezzo di un bene. Si basano sul tentativo di trovare relazioni (funzionali, di surrogazione, di complementarità) fra i beni ambientali privi di mercato e i beni che avendo un mercato sono facilmente valutabili. Sostanzialmente si utilizzano due metodi.

Il primo si basa sui "costi di,". Tale metodo, indiretto, è stato spesso utilizza-

to per valutare l'utilità di un'area avente funzione ricreativa come un bosco, un parco, una spiaggia. In generale si tratta di esaminare un campione di visitatori e sulla base di questionari o interviste valutare i costi sostenuti per compiere l'escursione in oggetto. Sulla base di tali costi si viene a conoscere indirettamente la disponibilità a pagare per fruire del bene ambientale e si ottiene il valore d'uso sociale del bene.

Il secondo è il metodo del costo opportunità. Tale metodo si applica considerando che la preservazione della risorsa ambientale comporta la sua sottrazione ad un uso alternativo e produttivo. Si definisce "costo opportunità" il valore dei benefici netti ottenibili con la più produttiva delle destinazioni alla quale si rinuncia per preservarla.

Il legislatore del Testo Unico Ambientale (TUA) ha fatto proprio un criterio previsto nella direttiva, cioè il "criterio del costo di ripristino", che però costituisce un'indicazione molto vaga per la valutazione economica. Il riferimento del legislatore è al costo di risarcimento e al costo per la decontaminazione, ma in verità non risolve il problema della difficoltà di valutazione pratica.

La costante diffusione di fenomeni di inquinamento ambientale derivanti da attività che si verificano il più delle volte nell'esercizio di attività di natura industriale ha dato impulso negli ultimi anni ad un consistente incremento di azioni giudiziali per il risarcimento di danni extracontrattuali. Si tratta di danni da illecito ambientale, cioè di pregiudizi arrecati a singoli individui a causa dell'illegittima immissione di sostanze nocive nell'ambiente, o meglio nei singoli fattori ambientali, quali suolo, sottosuolo, aria, acqua e atmosfera, oppure derivanti dalla violazione di procedure autorizzatorie previste a tutela dell'ambiente.

In questi casi, si hanno tutta una serie di problemi di valutazione, nel senso che oltre al problema di valutazione dei danni materiali per i quali in un modo o nell'altro si può trovare il prezzo, c'è anche il problema di valutazione di elementi di tipo non patrimoniale, psicologico o esistenziale.

I danni non patrimoniali da illecito ambientale sono stati individuati in due sottocategorie del danno morale (che considera il dolore e le sofferenze subite a causa dell'illecito) e del danno biologico o anche detto alla salute (inteso quale lesione dell'integrità psico-fisica, suscettibile di accertamento medico-legale e risarcibile indipendentemente dalla capacità di produzione di reddito del danneggiato).

Successivamente, la progressiva accentuazione della finalità risarcitoria della responsabilità civile, ha imposto la considerazione di nuove fattispecie generatrici di danno. In particolare, un'ulteriore categoria di danno non patrimoniale è il danno esistenziale: si tratta di danni subiti da un singolo individuo a causa di un illecito ambientale, consistenti nel degrado della qualità della vita sotto forma di sofferenza anche psicologica e derivante dal dover subire fenomeni di inquinamento e dal conseguente timore di riportare gravi danni alla salute.

Una volta che i giuristi hanno introdotto questa categoria, rimane il problema per l'economista di dare una valutazione, che in questo caso deve misurare degli effetti che non hanno niente a che fare con il mercato, come per esempio la riduzione della qualità della vita.

**Da Equilibri, Ed. Il Mulino, 2/2010, pp. 242-247**

## **IL CASO BP: TRA ECONOMIA E DIRITTO**

**di Donatella Porrini**

Il caso della fuoriuscita di petrolio dalla piattaforma di British Petroleum (BP) nel Golfo del Messico merita un approfondimento, anche se solo teorico, sulle sue conseguenze catastrofiche, sul modo di affrontarle e sugli strumenti da applicare nel futuro per evitare che simili casi si ripetano. Seguendo il metodo dell'Analisi Economica del Diritto (AED), si può utilizzare la categoria dei fallimenti del mercato per cercare soluzioni in termini di regolazione che rispondano a criteri di efficienza economica.

La questione principale è certamente quella relativa al danno ambientale, visto come esternalità, e al conseguente problema della internalizzazione di tale danno.

Nel discorso del Presidente Obama alla Casa Bianca è stato assicurato che la BP pagherà fino all'ultimo centesimo i danni di quello che è stato definito "il peggior disastro ambientale" della storia americana. A complicare la situazione c'è il fatto che il "conto" non è ancora prevedibile, dal momento che la falla non è stata ancora chiusa e che, ad oggi<sup>48</sup>, BP ha speso oltre un miliardo di dollari per contenere la fuoriuscita, per la pulizia e per fare fronte alle richieste della guardia costiera, dei pescatori locali e delle aziende della costa che va dalla Louisiana alla Florida.

Si tratta di danni all'ecosistema, alla salute delle persone, alle attività economiche: danni al settore turistico, alla pesca, perdite di posti di lavoro; addirittura gli Stati coinvolti minacciano di richiedere il risarcimento dei danni derivanti dalla riduzione del gettito fiscale. A ciò si aggiunge la possibilità nell'ordinamento americano di attribuire anche punitive damages, cioè risarcimenti superiori a quelli reali con l'intento di "punire" i responsabili.

E nel caso BP, l'Amministrazione statunitense sta già mettendo le mani avanti e ha richiesto il versamento di 20 miliardi di dollari in un fondo, a cui si aggiungono 100 milioni di dollari per indennizzare i lavoratori rimasti senza lavoro a causa della moratoria imposta alle trivellazioni dopo il disastro. Ma, affinché BP paghi tutti questi danni, si dovranno necessariamente seguire nel futuro alcuni passaggi fondamentali e, oltre a quantificare il danno, provvedere ad attribuire la responsabilità di quanto accaduto.

### **L'ESTENSIONE DELLE RESPONSABILITÀ**

Nelle pieghe di questi passaggi, la letteratura di AED prevede che si possano generare situazioni di judgment proof, cioè situazioni per le quali, una volta attribuita la responsabilità all'impresa che ha causato l'evento, questa non presenti risorse patrimoniali e finanziarie sufficienti a coprire l'intero danno. Ciò è considerato un vero e proprio fallimento del sistema di responsabilità civile (tort liability negli USA)

48. L'articolo è stato concluso il 30 luglio 2010.

nella sua funzione di strumento di regolazione *ex post*. Nella pratica ciò comporta il rischio che il lungo e costoso processo per l'attribuzione della responsabilità non porti alla fine al risarcimento di tutti i costi relativi al disastro ambientale.

Nel caso BP, anche se tale impresa è considerata per il momento solvibile grazie alle sue ingenti risorse finanziarie, per cui può essere definita come *deep pocket*, tutto dipenderà dalle cause che verranno intentate e dai risarcimenti che verranno richiesti.

Sempre autori di AED suggeriscono diverse soluzioni al problema della *judgment proof* che potrebbero essere applicate in USA anche nel caso BP.

Una di queste è l'applicazione di una forma di estensione della responsabilità a soggetti ulteriori rispetto a BP. La legislazione ambientale statunitense, il CERCLA (The Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act), permette tale estensione in quanto la responsabilità può essere attribuita, oltre che ai proprietari (*owners*), anche agli operatori (*operators*) dell'impresa. Con molta probabilità verranno chiamate a condividere la responsabilità anche altre imprese, come la Transocean, che gestiva la piattaforma di trivellazione, la Halliburton, che ne controllava la struttura, e la Cameron International, che aveva costruito l'impianto di chiusura che non ha funzionato al momento dell'incidente, alle quali si aggungeranno i partner della BP come la Anadarko Petroleum Corp. e la Mitsui. Oltre a ciò, nella categoria degli operatori potrebbero rientrare anche i suoi finanziatori, secondo la cosiddetta *lenders' liability*, che coinvolge quelle istituzioni finanziarie che abbiano avuto un ruolo attivo nella gestione dell'impresa (per esempio in qualità di soci della stessa).

Secondo il metodo dell'Analisi Economica del Diritto, l'importanza dell'estensione della responsabilità ai finanziatori non sta solo nella possibilità di trovare ulteriori risorse finanziarie, ma anche e soprattutto nel coinvolgimento di tali istituzioni dal punto di vista del sistema degli incentivi e del monitoraggio. In questo senso, l'applicazione di modelli di tipo principale-agente dimostra come forme di *liability sharing* spingano le istituzioni finanziarie a concedere i finanziamenti sulla base della rischiosità ambientale delle imprese e a monitorare i comportamenti dell'impresa che possano in qualche modo aggravare (ridurre) i rischi stessi. In pratica, le istituzioni finanziarie che sapessero di poter essere coinvolte come corresponsabili di eventuali futuri incidenti ambientali, applicherebbero ai contratti finanziari con le imprese a rischio forme di incentivazione verso l'adozione di misure preventive e controllerebbero l'implementazione delle stesse. A livello generale, questo darebbe origine a una, seppur parziale, privatizzazione della funzione di monitoraggio ambientale che normalmente è affidata ad istituzioni pubbliche.

#### REGOLAZIONE EX ANTE

Finora si è parlato di forme di regolazione *ex post* che potrebbero essere applicate nel prossimo futuro nei confronti di un ben definito soggetto, la BP, ed eventualmente dei partner e finanziatori. Ma esistono altre forme di regolazione per affrontare esternalità ambientali come quella causata dall'*oil spill* nel Golfo del Messico.

Altra forma di regolazione è quella della regolazione *ex ante*, considerata a volte

complemento e a volte sostituto della regolazione ex post. Sicuramente nei prossimi mesi si parlerà molto della regolazione ex ante e si assisterà all'inasprimento di quelle regole di comportamento che in qualche modo cercano di imporre alle imprese l'adozione di misure preventive dal punto di vista ambientale. Ci sarà, dunque, negli Stati Uniti un potenziamento dei compiti (e probabilmente anche del budget) dell'EPA, l'Environmental Protection Agency.

L'approccio di Behavioural Law and Economics (BEAL) mette infatti in evidenza come, nel caso di disastri naturali, specie se molto "pubblicizzati" dai media, si abbia una reazione eccessiva rispetto al calcolo razionale su cui dovrebbe basarsi l'adozione di strumenti di regolazione. In pratica, le persone, sotto l'effetto delle notizie relative a terribili disastri naturali, chiederebbero di essere tutelate da politiche di regolazione in modo eccessivo rispetto al calcolo delle probabilità associate a questi eventi. A loro volta i politici per ottenere il consenso di queste persone si impegnerebbero in questo senso, causando così un problema di eccesso di regolazione (over regulation).

Effetti potrebbero aversi anche sulla terza forma di regolazione, cioè sulla autoregolazione (self regulation). Un simile disastro naturale spinge le imprese ad organizzarsi diversamente anche al loro interno. Per salvaguardare l'immagine, le imprese vengono stimolate ad adottare forme di Corporate Social Responsibility. E sarebbe dunque importante analizzare l'effettiva efficacia di questo tipo di regolazione e l'eventuale applicazione di forme di controllo e incentivazione.

#### LA DIRETTIVA EUROPEA DI RIFERIMENTO

Da quanto detto finora riguardo agli strumenti di regolazione ambientale emerge l'esigenza di analizzare gli strumenti di internalizzazione nel loro complesso e dunque vanno promossi studi che riguardino l'efficienza dei sistemi che sono adottati nei singoli paesi ed eventualmente proporre un coordinamento a livello internazionale. Occorre dunque chiedersi come potrebbe venire affrontata una situazione del genere in Europa e in Italia.

A livello europeo, occorre riferirsi alla Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che è stata recepita nei diversi stati dell'UE. La Direttiva, ispirata all'esempio statunitense, ha introdotto un regime di attribuzione della responsabilità di tipo oggettivo e ha proposto criteri uniformi di applicazione del principio del "chi inquina paga" (Polluter Pays Principle – PPP); non ha però previsto, con conseguenze anche nelle legislazioni dei diversi stati europei, l'introduzione della lenders' liability.

Per quanto riguarda l'Italia non sarebbe dunque possibile un coinvolgimento delle istituzioni finanziarie tramite la lenders' liability, ma allora sarebbe ancora più importante la diffusione di altri strumenti attraverso cui possa esserci qualche forma di liability sharing: un sistema di garanzie finanziarie e di polizze assicurative, eventualmente obbligatorio per soggetti particolarmente a rischio. Purtroppo per noi, alla scarsa diffusione delle polizze assicurative si accompagna l'inefficienza del nostro sistema di giustizia civile ed il risultato non può essere che una scarsa efficacia del sistema di regolazione ex post come strumento di internalizzazione dei danni derivanti da eventuali (non auspicabili) catastrofi.



## CAPITOLO 9 LE POLITICHE PER LA CULTURA E L'ARTE

### 9.1. CARATTERISTICHE ECONOMICHE DELLE ATTIVITÀ CULTURALI

Si tende molto spesso a considerare “economia” e “cultura” come due termini disconnessi se non addirittura antitetici per motivazioni diverse: da una parte, alcuni settori, quali arti visive e performing arts, sono poco adatti a essere analizzati, da un punto di vista organizzativo e gestionale, con gli strumenti classici dell'economia; dall'altra, per altri settori, quali quelli relativi al patrimonio storico e artistico, tende a prevalere una gestione pubblica più orientata alla conservazione che alla valorizzazione economica.

Eppure le attività culturali, oltre a rappresentare un momento di arricchimento dal punto di vista umano e sociale, sono importanti per l'economia, specie per un paese come l'Italia, dotato di un patrimonio artistico e culturale di assoluta preminenza a livello mondiale: l'Italia è infatti il primo paese al mondo per numero di siti iscritti nel Patrimonio mondiale UNESCO (47 su 936), e le dotazioni di tipo museale del paese sono nettamente superiori a quelle della maggior parte dei paesi a livello internazionale. Tra l'altro, si tratta di un patrimonio diffuso a livello regionale, per quanto le maggiori concentrazioni di offerta di beni artistici e culturali si registrino presso le più importanti città d'arte.

Ma non vi è solo il patrimonio storico e artistico: se si amplia il perimetro del settore culturale ricomprendendo le attività creative a contenuto industriale, si identificano settori per i quali il nostro paese riveste tradizionalmente una posizione di esportatore netto sul mercato internazionale: l'Italia è tra i primi posti a livello mondiale di design.

L'Italia ha dunque una sorta di vantaggio comparato in vari segmenti delle attività culturali. Occorre però considerare che non è facile definirne i settori in maniera univoca. Se è logico includere le attività c.d. “a contenuto non industriale” (quali arti visive, rappresentazioni artistiche, beni culturali, patrimonio storico, artistico e museale), è però discutibile l'allargamento ad altri segmenti di carattere via via più spiccatamente “industriale”.

Volendo esaminare il contributo che il settore culturale e creativo in senso lato fornisce all'economia, si può considerare la suddivisione proposta dalla Commissione europea. Si tratta di una definizione estesa del settore, basata però su di un approccio “a stadi”: le attività culturali caratterizzanti sono quelle che abbiamo definito come a contenuto non industriale; al loro fianco vengono ricomprese le attività culturali a con-

tenuto industriale (editoria, cinematografia, discografia...), i settori delle industrie e attività creative (design, architettura, pubblicità) e infine quello delle industrie correlate alle categorie precedenti.

CERCHI	SETTORI	SOTTO-SETTORI	CARATTERISTICHE
CERCHIO DELLE ARTI	Arti visive	Artigianato Pittura – Scultura Fotografia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attività non industriali</li> <li>• I prodotti sono dei prototipi che hanno il "potenziale per essere protetti da copyright". (es. questi lavori hanno un'alta densità di creazione che richiederebbe copyright ma spesso se non sistematicamente non lo sono, è il caso di molti lavori artigianali, molte arti sceniche, arti visive, etc. ).</li> </ul>
	Arti dello spettacolo	Teatro – Danza – Circo – Festival.	
	Patrimonio	Musei – Biblioteche – Siti archeologici – Archivi	
CERCHIO-1: INDUSTRIE CULTURALI	Film e Video		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attività industriali destinate a riproduzione di massa.</li> <li>• I prodotti sono protetti da copyright.</li> </ul>
	Televisione e radio		
	Videogiochi		
	Musica	Mercato della musica registrata – Spettacoli del vivo – Ricavi delle società di gestione dei diritti di proprietà intellettuale nel settore musicale.	
	Editoria	Editoria di libri, giornali e riviste.	
CERCHIO-2: INDUSTRIE E ATTIVITÀ CREATIVE	Design	Design nella moda, design grafico, design di prodotto e design d'interni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Queste attività non sono necessariamente di tipo industriale e possono essere dei prototipi.</li> <li>• Anche se protetti da copyright i prodotti possono includere altri diritti di proprietà intellettuale (quali ad esempio i marchi ).</li> <li>• L'utilizzo della creatività (competenze creative e persone creative provenienti da altri settori artistici e dalle industrie culturali ) è essenziale per la performance di questi settori non culturali.</li> </ul>
	Architettura		
	Pubblicità		
CERCHIO 3: INDUSTRIE CONNESSE	Produttori di computers, MP3, telefonia mobile, etc.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Questa categoria non può essere definita in modo rigoroso. Essa comprende numerosi settori le cui prestazioni sono direttamente connesse alle categorie precedenti, quali ad esempio le NTIC.</li> </ul>

: "settore culturale"  
 : "settore creativo"

Al di là del perimetro delle attività direttamente ricomprese nel settore culturale, diversi studi sottolineano l'esistenza di stretti rapporti di complementarità tra tale settore e altri settori economici, caratterizzati da una più o meno spiccata contiguità e le ricadute positive su questi: un esempio generalmente richiamato dalla

letteratura è rappresentato dal turismo, la cui componente “culturale” (visite al patrimonio artistico e museale, soggiorni nelle città d’arte, partecipazione a spettacoli e festival) assorbe una componente importante e crescente dei flussi di visitatori.

Oltre alle dimensioni dirette e indirette del settore, i motivi per i quali esso è meritevole di attenzione sono legati anche alle caratteristiche economiche e strutturali di queste attività.

Si tratta, in generale, di settori dinamici, caratterizzati da una crescita di domanda e fatturato piuttosto intensa: secondo dati OCSE, negli anni duemila in Europa la produzione del settore culturale e creativo sarebbe cresciuta a un ritmo superiore a quello dei settori manifatturieri.

Si tratta, inoltre, di attività relativamente poco sensibili al ciclo economico: questo può fare di essi importanti fattori di stabilizzazione, a fronte della variabilità che caratterizza altri settori produttivi.

Per quantificare il valore economico del sistema produttivo culturale si può fare riferimento ad uno studio Fondazione Symbola e Unioncamere con la collaborazione dell’Assessorato alla cultura della Regione Marche.

Il settore della cultura nel 2012 è stato caratterizzato dall’occupazione di quasi 1,4 milioni di persone, circa il 5,6% del totale degli occupati del Paese. Estendendo il calcolo dal sistema produttivo culturale privato anche a quello della pubblica amministrazione e del no profit, il valore aggiunto della cultura arriva a 80,8 miliardi, pari al 5,8% dell’economia nazionale.

Se si vuole misurare l’impatto sull’economia in termini indiretti, per ogni euro di valore aggiunto prodotto dal sistema culturale se ne attivano, mediamente, altri 1,7 sul resto dell’economia. In sostanza, gli 80,8 miliardi prodotti nel 2012 dal sistema produttivo culturale esteso riescono ad attivarne quasi 133.

Per quanto riguarda la caratteristica anticiclica del settore, nel 2012 la flessione di valore aggiunto a prezzi correnti rispetto al 2011 è stata contenuta al -0,3% rispetto al -0,8% del resto dell’economia e nel dato relativo all’occupazione si è registrata una lieve crescita dello 0,5% a fronte del -0,3% del totale dell’economia, inoltre, il numero di imprese è cresciuto (+3,3%) e il saldo della bilancia commerciale del sistema produttivo culturale nel 2012 ha registrato un attivo di 22,7 miliardi, sospinto da 39,4 miliardi di export, equivalenti al 10,1% delle esportazioni complessive nazionali.

A livello territoriale, è Arezzo la prima Provincia sia per valore aggiunto che per occupati legati alle industrie culturali (rispettivamente 8,4% e 9,9% del totale dell’economia). Nella classifica per incidenza del valore aggiunto del sistema produttivo culturale, seguono Pordenone (8,2%), Pesaro e Urbino (8,1%) e Milano (7,9%). Quindi Vicenza con il 7,8%, Treviso al 7,5%, Roma a quota 7,4%, Macerata al 7%, Pisa e Verona entrambe al 6,8%.

A fronte di questi dati, occorre sottolineare che è convinzione diffusa che nel nostro paese il potenziale produttivo delle attività culturali sarebbe al momento solo in parte espresso, e sussisterebbero ampi margini di guadagno di efficienza e produttività.

Se poi allarghiamo l’ottica dall’analisi della produzione e occupazione immediata a quella della creazione delle migliori condizioni per lo sviluppo di lungo periodo, non possiamo non considerare che le attività culturali esercitano un importante effetto sulla crescita del capitale umano che caratterizza i territori, e che la letteratura da tempo considera un importante elemento di forza per un sistema produttivo.

Questa crescita dipende da due fattori: da un lato l’offerta di cultura contribuisce di per

sé alla crescita umana, quindi all'innalzamento della qualità della forza lavoro locale; dall'altro, la stessa offerta genera anche un ambiente socialmente più attrattivo, facilitando l'afflusso e la localizzazione di persone dotate di un profilo culturale e professionale avanzato.

Da tutto quanto precede, risulta con chiarezza come per il nostro paese l'analisi delle caratteristiche del settore culturale e delle sue modalità di interazione con il complessivo sistema produttivo sia importante.



[Home](#) > [Argomenti](#) > Anche la cultura fa Pil

ARGOMENTI

## Anche la cultura fa Pil

16.02.16

Luciano Canova

2 Commenti

*Nel settore cultura il bilancio dei due anni di governo Renzi è sostanzialmente positivo. Come minimo c'è stata un'inversione di tendenza rispetto agli anni passati. Avviato il grande progetto per Pompei e garantita l'autonomia ai più importanti musei. Il nodo del fondo unico dello spettacolo.*

### Da Pompei ai grandi musei

Il bilancio dell'operato del ministro Dario Franceschini (e del governo Renzi) sul comparto cultura è sostanzialmente positivo. Quanto meno, c'è un'inversione di tendenza rispetto a molteplici aree da decenni in sofferenza (musei in primis). Resta una forte discrepanza tra annunci pirotecnici e numeri reali degli investimenti, ma questo è un tema che riguarda le capacità generali del governo di liberare risorse (per esempio attraverso la *spending review*).

Il "Grande progetto" annunciato da Matteo Renzi per il restauro dell'area archeologica di Pompei, con data di scadenza simbolicamente fissata al 24 agosto 2017 (il 24 agosto è la data della storica eruzione), è partito. Dopo anni di scandali e dopo i crolli del 2010, il governo ha avuto il merito di ottenere una proroga di due anni per l'utilizzo dei fondi europei che altrimenti sarebbero andati persi (e si tratta di 6,5 miliardi di euro).

Sono state riaperte e restaurate sei domus a dicembre 2015 con l'annuncio del premier: "Facevamo notizie per i crolli, adesso facciamo notizia per i restauri". Venti cantieri sono terminati e ventinove sono in corso di realizzazione. Sono stati stanziati 159,8 milioni di euro ed è stato messo a punto il sistema di sorveglianza per 3,8 milioni di euro. I visitatori dell'area di Pompei, 3milioni e 250mila nel 2015, sono aumentati del 20 per cento in un anno. In programma c'è anche il piano di assunzione di un squadra di archeologi, antropologi, architetti, ingegneri e amministrativi. Alcune criticità emergono però sul fronte della portata prevista degli investimenti: ad esempio, Roberto Cecchi, già segretario generale del ministero dei Beni e delle attività culturali, sostiene che gli interventi previsti da qui al 2017, che riguardano 70 domus, costituiscono solo il 5 per cento dell'intera area (che ne comprende, invece, 1.500). La priorità sarebbe uno screening con aggiornamento della Carta del rischio per evitare nuovi crolli e mettere in sicurezza l'intera area.

Per quanto riguarda i musei, il cambiamento è stato enorme. Sono stati nominati i venti direttori dei super musei, con grandi poteri di autonomia, e si si tratta in effetti di una vera e propria rivoluzione, a partire dal metodo di selezione, con un bando internazionale che ha portato alla definizione di una terna di candidati per ciascun istituto e alla decisione finale annunciata dal ministro Franceschini.

Ai super direttori è attribuito un grande potere con autonomia contabile, scientifica, finanziaria e organizzativa degli istituti. Si alleggerisce la struttura, prima appesantita da una gerarchia rigida con funzionario ministeriale che rispondeva al soprintendente. Il vero cambiamento è la possibilità di affiancare alle entrate ministeriali quelle da raccolta fondi propri, nonché il recupero delle competenze sulla progettazione scientifica.

Unico neo: non c'è autonomia nella gestione del personale in una situazione che necessita interventi rapidi (l'età media degli archivisti è 59 anni). Vero è, però, che è stato autorizzato un concorso straordinario per contratti a tempo indeterminato per l'assunzione in deroga alle norme vigenti di 500 funzionari dei beni culturali: antropologi, archeologi, archivisti, bibliotecari, esperti di marketing e comunicazione, restauratori e storici dell'arte.

### Alla ricerca di fondi

Nella logica dell'autonomia finanziaria in parte attribuita ai super musei, molto rimane da fare nella ripartizione dei Fus, i fondi unici dello spettacolo. Si tratta di contributi pubblici erogati a orchestre, teatri, scuole di danza. La situazione attuale vede uno squilibrio nell'erogazione che non premia adeguatamente il merito. La distribuzione è penalizzante, paradossalmente, per le istituzioni più meritorie: quelle, cioè, che riescono a richiamare più pubblico per le proprie esibizioni o che, in qualche modo, sono in grado di raccogliere efficacemente fondi al di fuori del contributo pubblico. Per esempio, se si calcola il rapporto tra contributi pubblici e ricavi propri, La Scala si segnala per un 53,4 per cento, mentre il teatro Lirico di Cagliari (con tutto il rispetto per lo stesso) evidenzia un 693 per cento. Per evitare paradossi simili, serve ripensare completamente l'attuale distribuzione che, nonostante le buone intenzioni del ministro Franceschini, presenta ancora molte criticità.

Aumentano intanto le risorse stanziati a bilancio dal ministero Beni e attività culturali. Con un +8 per cento nel 2016 e un +10 per cento nel

2017, anche qui è apprezzabile l'inversione di tendenza, ma la situazione è meno roboante se si guardano i numeri assoluti degli aumenti: 150 milioni di euro nel 2016, 170 nel 2017 e 165 nel 2018, lontani dal reale fabbisogno del comparto culturale. Serviranno presto nuove risorse.

Con la legge di Stabilità, poi, sono stati stanziati 290 milioni di euro per un bonus da 500 euro da spendere in attività culturali per chi compie 18 anni nel 2016. La polemica sull'esclusione iniziale degli extracomunitari residenti sul territorio italiano è rientrata con un emendamento che estende la validità anche a loro. Rimangono perplessità su una misura comunque regressiva e sul possibile impiego di risorse, anche limitate, per altri obiettivi più equi.

Una nota dolente per l'immagine del ministero è stato invece lo scandalo (ripreso anche dalle principali testate europee) scoppiato in occasione della visita di Hassan Rouhani, presidente iraniano, con la decisione di coprire i nudi delle statue dei Musei Capitolini a Roma. Il ministro Franceschini e il presidente del Consiglio hanno negato alcuna responsabilità diretta nella scelta, stigmatizzandola. Pare comunque difficile credere che il ministero non fosse a conoscenza della decisione. Va semmai rilevata l'importanza strategica dell'incontro con il presidente iraniano, volto a raggiungere l'intesa su tredici memorandum di intesa per contratti dal valore di 17 miliardi di euro.

[2 Commenti](#)

[Stampa](#)

In questo articolo si parla di: [arte](#), [cultura](#), [musei](#), [Pompei](#), [teatri](#)

## BIO DELL'AUTORE

LUCIANO CANOVA



Docente e ricercatore alla Scuola Enrico Mattei, dove insegna i corsi di Economia Sperimentale e di Comunicazione Scientifica al Master MEDEA (Management dell'Economia dell'Ambiente e dell'Energia). Ha studiato Economia a Milano, laureandosi al DES in Bocconi nel 2002. Ha conseguito un master in Development Economics alla University of Sussex e il dottorato in Economia all'Università Cattolica del Sacro Cuore. Per due anni, è stato post-doc alla Paris School of Economics. iProf di Economia della felicità su Oilproject.org, collabora con diverse testate di divulgazione scientifica.

[Altri articoli di Luciano Canova](#)

## 9.2 LA DOMANDA E L'OFFERTA DI CULTURA

Si può analizzare il settore culturale sulla base dell'approccio economico tradizionale, valutando in primo luogo l'andamento di domanda e offerta di cultura.

Incominciando dal lato della domanda, il primo elemento che è opportuno considerare è l'evoluzione della spesa delle famiglie per consumi culturali che rappresenta uno degli indicatori chiave individuati dall'Unione europea per la valutazione delle politiche per lo sviluppo delle condizioni di vita e del welfare nel lungo termine.

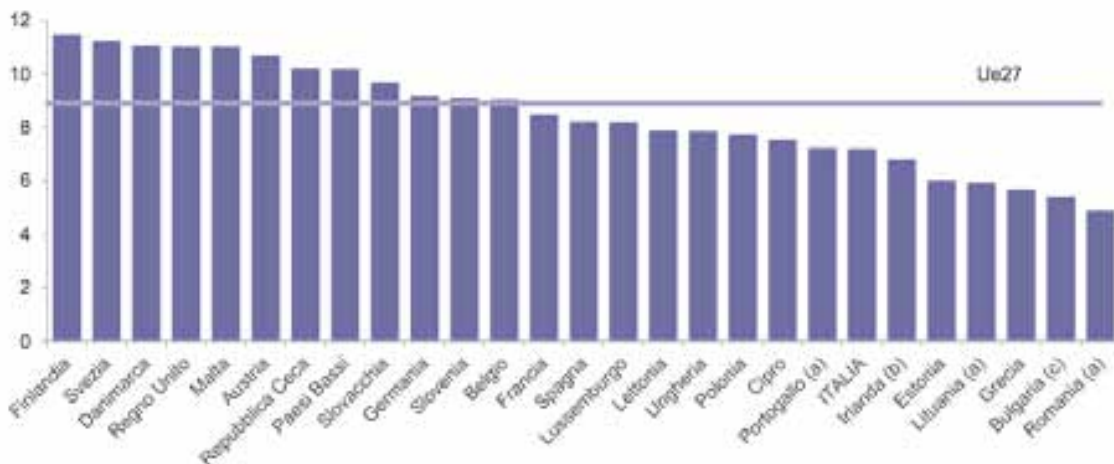
Utilizzando un indicatore dato dal rapporto tra il valore della spesa delle famiglie per l'acquisto di beni e servizi di carattere ricreativo e culturale e quello della spesa totale per consumi finali delle famiglie, emerge che nel 2010 le famiglie italiane hanno destinato alla spesa per ricreazione e cultura mediamente il 7,3 per cento della spesa complessiva per consumi finali.

La quota di spesa per ricreazione e cultura presenta una discreta variabilità territoriale. Nel 2010 il valore più elevato della spesa per beni e servizi a carattere culturale si osserva nel Nord, dove rappresenta circa l'8,2 per cento della spesa complessiva per consumi finali. Nelle regioni del Centro il valore è pari al 7,0 per cento e scende a 5,7 nel Mezzogiorno. Le regioni in cui le famiglie hanno destinato a consumi culturali e ricreativi una quota maggiore della spesa finale sono il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia-Romagna (rispettivamente 8,8, 8,5 e 8,4 per cento).

Tra il 2000 e il 2010, la quota di spesa destinata dalle famiglie ai consumi culturali si è ridotta in Italia di 0,2 punti percentuali. La tendenza è generalizzata (fatta eccezione per qualche regione settentrionale e per il Molise) e la riduzione maggiore si registra nel Mezzogiorno (-0,6 punti), su cui influisce il risultato particolarmente negativo di Puglia, Basilicata, Campania e Calabria (tutte con una riduzione di circa 1 punto).

Il confronto internazionale mostra per l'anno 2010 come la quota di spesa delle famiglie italiane destinata a consumi culturali (7,2 per cento) sia decisamente inferiore a quella media dei paesi Ue27 (8,9 per cento). I paesi che si collocano nella parte più bassa della graduatoria europea, con valori prossimi o inferiori al 6 per cento, sono Lituania, Grecia, Bulgaria e Romania. All'estremo opposto in un nutrito gruppo di paesi, tra cui quelli nordici e il Regno Unito, la spesa destinata a consumi culturali supera nel 2010 il 10 per cento. La Francia, con l'8,5 per cento, si colloca appena sotto la media europea.

**SPESA DELLE FAMIGLIE PER RICREAZIONE E CULTURA NEI PAESI UE**  
**Anno 2010 (in percentuale della spesa totale per consumi finali) – Fonte: Istat**



I dati mostrano dunque una domanda di cultura che, nel nostro paese, appare per molti aspetti insoddisfacente. La spesa delle famiglie per la cultura è contenuta rispetto a gran parte dei paesi europei, e negli anni duemila la sua dinamica è stata inferiore a quella dei consumi di altro tipo. I fruitori di servizi di intrattenimento di tipo culturale sono poco diffusi tra la popolazione, né si sono individuate nell'ultimo decennio significative tendenze all'incremento della domanda. In aggiunta, nel nostro paese esiste un differenziale nella domanda di cultura tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, che negli anni recenti è andato incrementandosi.

Passando ora al lato dell'offerta, l'offerta di cultura è un concetto ampio, che comprende proposte molto diversificate.

L'Italia, anche in considerazione del suo peculiare sviluppo storico, gode di ampie potenzialità di offerta culturale. Al di là della dotazione di siti culturali e naturali, il paese si caratterizza per un'ampia offerta di tipo museale: musei e istituzioni d'arte, sia statali che di altro tipo, sono numerosi, e accolgono ogni anno diverse decine di migliaia di visitatori. La loro dislocazione riflette ovviamente in larga parte quella delle principali città d'arte. Per i musei statali vi è una netta preponderanza dell'area centrale del paese, in termini sia di numero di istituzioni, sia soprattutto di visitatori; ciò dipende principalmente dall'ampia quota di offerta che si concentra a Roma e a Firenze. Per quanto attiene a monumenti e aree archeologiche è consistente anche la dotazione del Mezzogiorno, dovuta principalmente ai siti campani; nell'area settentrionale, spicca invece il dato del Friuli Venezia Giulia. Se invece si prendono in esame i musei e le istituzioni non statali (molto

numerose ma di dimensioni individuali piuttosto contenute), si riscontra una maggiore uniformità territoriale, nell'ambito della quale tuttavia emerge una lieve prevalenza delle regioni del Nord.

Nel settore della cultura, visto sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, si può individuare anche una sorta di "prezzo".



Si può per esempio fare riferimento all'introito medio per visitatore/biglietto realizzato dai vari tipi di proposta culturale. A livello nazionale, i musei statali incassano 2,9 euro per visitatore, e i circuiti museali statali 5,5; l'importo medio è maggiore nelle regioni centrali, che beneficiano della rilevanza dell'offerta di Toscana e Lazio, che giustificano importi pro-capite maggiori. Per quanto attiene a monumenti e aree archeologiche statali, l'incasso medio è di 2,7 euro; risulta elevato il valore della Campania, in relazione all'importanza dell'area archeologica di Pompei. Gli incassi individuali delle strutture non statali appaiono sostanzialmente in linea, per quanto si tratti di realtà mediamente molto più piccole delle precedenti: l'introito pro-capite è di 2,4 euro, sia per i musei, sia per gli istituti d'arte e antichità, con una limitata variabilità territoriale favorevole al Centro-Nord.

In generale, gli incassi pro-capite che derivano dall'esposizione al pubblico dei beni artistici e culturali sembrerebbero presentare margini di incremento, in particolare per le strutture statali, specie laddove raffrontati con le esperienze estere di maggiore successo. E' tuttavia possibile che le medie risentano di un'ampia quota di visitatori che beneficia di condizioni agevolate o di ingressi gratuiti, nonché di una serie di fattori non sempre quantificabili (indirizzi politici, incentivi ai fruitori locali, frammentazione dell'offerta, strategie di prezzo delle strutture minori, ecc.).

Per quanto invece attiene all'offerta di intrattenimento, il costo medio è pari a 17,1 euro per gli spettacoli teatrali e musicali, a 9,2 euro per quelli di danza e a 21,3 euro per le manifestazioni sportive; i valori sono più elevati al Nord e inferiori nel Mezzogiorno, pur nell'ambito di una variabilità limitata. Si tratta di valori notevolmente più elevati di quelli relativi a musei, monumenti e aree archeologiche, che riflettono da un lato il rilevante impiego del fattore lavoro che gli spettacoli presuppongono, dall'altro il fatto di essere rivolti a una fascia ben definita di pubblico, caratterizzato da precisi interessi. Tuttavia, il confronto tra i valori delle due tipologie di offerta sembra costituire un'ulteriore conferma della dimensione piuttosto ridotta del contributo reddituale generato dal patrimonio artistico e culturale nel nostro paese.

Un altro dato rilevante del settore è quello relativo all'occupazione.

In termini occupazionali, le attività destinate alla produzione di beni e servizi del settore ricreativo, culturale e sportivo assorbono una quota pari all'1,7 per cento del numero complessivo di unità di lavoro presenti in Italia. Questo valore, che fornisce una misura della quantità di lavoro impiegata nel settore culturale, non mostra variazioni significative nel corso degli ultimi anni, confermando l'immagine di un settore di attività con un peso sostanzialmente stabile dal punto di vista occupazionale. Con riferimento a tale parametro, emergono sensibili differenze a livello territoriale e si rilevano dinamiche specifiche del settore con riferimento alla quota di lavoro dipendente.

Il crescente ruolo svolto dalla cultura quale fattore strategico di sviluppo sociale ed economico è riconosciuto sia a livello nazionale sia internazionale.

Al fine di comprendere meglio i legami esistenti tra diffusione della cultura e sviluppo socio-economico è quindi importante poter disporre di informazioni sulle modalità di fruizione delle attività culturali da parte della popolazione. In Italia nel

2012 al primo posto fra i diversi tipi di attività culturali svolte fuori casa si colloca il cinema: il 49,8 per cento della popolazione di 6 anni e più dichiara di esserci andata almeno una volta nel corso dell'anno. Seguono le visite a musei e mostre (28,0 per cento).

Nella graduatoria troviamo poi gli spettacoli sportivi (25,4 per cento), le visite a siti archeologici e monumenti (21,1 per cento), la frequentazione di discoteche e balere (20,6 per cento), il teatro (20,1 per cento) e i concerti di musica leggera (19,0 per cento). Infine all'ultimo posto, con un netto distacco rispetto agli altri tipi di spettacoli, si collocano i concerti di musica classica che continuano a essere seguiti da una quota ristretta della popolazione (7,8 per cento). Nel 2012, rispetto al 2011, si registra una generale riduzione della percentuale di persone che si sono recate al cinema, a teatro e a spettacoli vari: in particolare diminuisce di ben 4 punti percentuali la quota di fruitori di spettacoli cinematografici e di 3 punti percentuali quella dei fruitori di spettacoli sportivi.

**Da LaVoce del 14.12.2010**

## **QUEL PATRIMONIO DA SALVARE**

**di Stefano Baia Curioni**

La gestione pubblica del patrimonio culturale è oggi nel centro del mirino: inefficienze e inadeguatezze sono additate con crescente intolleranza, si reclamano soluzioni drastiche e semplificate. Da una parte si sostiene che l'Italia sia la cassaforte di un immenso giacimento di opere d'arte (si torna a parlare del 50 per cento del totale disponibile su scala mondiale), che queste opere, potenzialmente in grado di costituire un elemento di attrazione per tutto il mondo, siano mal gestite da un sistema pubblico incapace di valorizzarle (le tiene nei depositi, non comunica, non sviluppa adeguati servizi) e che il rimedio principe consista in una massiccia transizione a una gestione privata e decentrata, orientata a incrementare la capacità reddituale e di sviluppo del patrimonio culturale. L'attuale crisi della finanza pubblica rappresenterebbe quindi la grande opportunità per abbattere i lacci pubblici, spezzando finalmente le rendite, le difese corporative e conservatrici e le consorterie accademiche.

È una rappresentazione chiara, facile, non priva di ragioni, che si è radicata come un "discorso" grazie alla contrapposizione con una posizione opposta, altrettanto ideologica, tesa a collocare il patrimonio culturale in un'area di intoccabile sacralità garantita dallo Stato, nella quale si staglia il valore auratico e incommensurabile dell'arte e della ricerca storico archeologica. I fautori di questa posizione si oppongono frontalmente a qualunque ritocco della capacità di spesa dello Stato e tendono a negare ogni ragione di mutamento.

Entrambe queste posizioni sono errate nella loro unilateralità e hanno condotto a gravi fraintendimenti.

## LA DIMENSIONE DEL PATRIMONIO

Ogni allusione quantitativa alla percentuale di patrimonio mondiale detenuta dall'Italia è sostanzialmente frutto di fantasia. Il patrimonio culturale è una quantità continuamente variabile e in crescita. Nel caso italiano, per legge, tutto è potenzialmente patrimonio, spetta alle sovrintendenze designare ciò che deve essere incluso ufficialmente in questo ambito e quindi sottoposto a speciali condizioni giuridiche, in termini di conservazione e alienabilità. Questa attività è incrementale e permanente, la sua inventariazione è sempre in corso. In altri termini non è possibile confrontare con esattezza, ad oggi, la dimensione del nostro patrimonio con quello di altri paesi.

## LA NATURA DEL PATRIMONIO

Il patrimonio culturale è composto solo in misura relativamente marginale di opere o capolavori d'arte. Il caso italiano è affascinante e particolare proprio perché il patrimonio possiede una straordinaria stratificazione e diffusione, non è stato – almeno fino a tempi recenti – oggetto di pratiche iconoclastiche, la sua evoluzione è avvenuta per transizioni leggibili. Il suo valore è determinato dalla sua sistematicità (include tutte le epoche storiche di civiltà) e pluridimensionalità (oggetti, artifatti, strutture, infrastrutture eccetera).

## L'ECONOMICITÀ DEL PATRIMONIO

Questa sistematicità fa sì che il patrimonio sia parte sostanziale della vita economica del paese, ma in modo molto più quotidiano, silenzioso e non apparente di quanto si possa pensare. È, per lo più, composto da case, chiese, palazzi, strade, paesaggi. Gli oggetti d'arte capaci di attirare di per sé attenzione sono relativamente pochi rispetto al totale ed è per lo più l'insieme a costituire un valore imponendo, però, pesanti vincoli. Per fare un esempio: la stanza degli sposi del Mantegna a Mantova, un oggetto affrescato di 35 metri quadri, trae il suo senso e il suo valore per il fatto di inserita in Palazzo Ducale, un complesso monumentale di oltre 30 mila metri quadri, a sua volta parte di piazza Sordello nella quale vi sono altri palazzi e chiese da mantenere. E la piazza, a sua volta, è prospiciente a un lago con un paesaggio culturale e a un centro urbano pieno di riferimenti medievali e rinascimentali, di collezioni, di monumenti, che sono parte della vita della città e che sovrastano dimensionalmente qualunque intenzione turistica. È un sistema poco mobile, poco flessibile e manovrabile, delicato e costoso, da mantenere come un insieme, con il quale la città deve fare i conti per ogni scelta di modernizzazione. E questo vale per la grande maggioranza della ricchezza storica italiana. La dimensione economica del patrimonio sta nella sua partecipazione quotidiana alla vita del paese. Il turismo, seppur appariscente, è parte minore.

## IL RAPPORTO PUBBLICO-PRIVATO

La moltiplicazione di situazioni di analogo tenore in Italia indica come sia errato procedere contrapponendo azione pubblica e azione privata e come sia falso immaginare che ai privati spetti la gestione delle opportunità mercantili (la valorizzazione) mentre al pubblico spetti la tutela e la conservazione. La realtà è più felice e varia. Il contributo più efficace e tradizionale dei privati sta, ed è stato storicamente, infatti, soprattutto nella tutela e nella conservazione, perché i privati usano e man-

tengono i palazzi, ville, castelli, case, collezioni, facciate (si veda l'esempio dei Fai). Il privato, inoltre, per sua stessa natura, può svolgere questa azione su scala internazionale come mostra il caso eccellente dell'intervento Packard su Ercolano. Di converso, è importante che il pubblico abbia influenza sulla valorizzazione per tener conto degli interessi generali delle città, per evitare intasamenti, distribuire i flussi e le opportunità commerciali riducendo rendite di posizione, garantire accessibilità e diffusione della cultura. Il futuro sta nella nostra capacità di trovare modi proficui di convergenza tra azione pubblica e privata. Lo smantellamento delle competenze del sistema delle sovrintendenze perpetrato con acribia equanime dalle legislature che si sono succedute dalla metà degli anni Novanta in poi è certamente un errore e un ostacolo alla soluzione del problema.

Poste queste premesse, quali sono i veri problemi da affrontare?

#### I DATI

Il primo elemento di cui tener conto è che ogni esercizio diagnostico e analitico riguardo alla situazione del patrimonio culturale del paese è drammaticamente limitato dalla situazione dei dati disponibili. È necessario e urgente uno sforzo in questa direzione. E' urgente uno sforzo in questa direzione. Lo si è cominciato, ma esso deve crescere rapidamente sul piano quantitativo e qualitativo. Nell'attesa sarà molto difficile andare oltre soluzioni di emergenza.

#### IL PERSONALE

Il sistema si dovrà strutturare su una integrazione di logiche e competenze di natura pubblica e privata. Questo implica che è urgente mettere mano in campo culturale, come in altri campi della pubblica amministrazione, non solo al sistema degli incentivi, ma anche e soprattutto al nodo del pubblico impiego, all'introduzione di sistemi meritocratici, all'attrazione di competenze sofisticate di natura gestionale e culturale, alla formazione di sistemi organizzativi moderni. Un'opera di ristrutturazione che dovrà essere condotta con pazienza, ma che non è più procrastinabile.

#### IL RAPPORTO CON LO SVILUPPO

La difesa della cultura negli ultimi anni, in modo un po' paradossale, si è appoggiata all'idea che essa sia profittevole in senso commerciale, che produca economie, che sia utile all'innovazione, alla crescita dell'occupazione e all'attrazione di talenti nelle città. Tutto questo non è sbagliato, gli indotti delle produzioni culturali e della gestione del patrimonio producono conseguenze economiche significative sul piano dei consumi e degli investimenti ed è importante che siano massimizzate con decisione. Ma questa prospettiva, se assunta unilateralmente, è falsante: la cultura e le politiche culturali agiscono soprattutto nel dar voce, nel comporre sistemi di valori e di immaginari, nel favorire il mutuo riconoscimento sociale e la fiducia. E' fonte del capitale sociale che sostiene la vitalità economica e garantisce la riproduzione di una sfera pubblica democratica.

#### LE POLITICHE CULTURALI

Il riconoscimento di questa profondità pone ovviamente problemi di valutazione e misurazione, ma ancor di più impone di considerare lo specifico delle politiche culturali distinguendole dalle politiche economiche. La cultura serve, infatti, non in quanto fattore di produzione, ma come segno di civiltà. Essa agisce politicamen-

te sulla scarsità fondamentale della modernità globalizzata che riguarda la sfera pubblica e la riduzione della violenza: la povertà degli immaginari e del senso, lo smarrimento individuale, la caduta dei valori, e la difficoltà di qualificare, sul piano etico, l'orizzonte di una umanità capace di raccogliere e pacificare le differenze. Se queste sono le sfide poste oggi dalla crisi della gestione del patrimonio culturale, è ovvio che la risposta non può essere semplicemente quella di ridurre le risorse. Piuttosto sembra necessario aumentare il livello degli investimenti per raggiungere una migliore sostenibilità. Un percorso possibile, anzi necessario, che passerà da una profonda trasformazione del sistema che dovrà assumere con più radicalità le sfide della relazione condivisa con il senso, con il compito del possibile umanesimo contemporaneo, con l'edificazione delle condizioni istituzionali che lo rendano sostenibile. Un problema che riguarda ovviamente insieme, seppur in modi diversi, il pubblico e il privato e che pone alle scienze umane - e all'economia - un problema di pensiero.

### 9.3 LA SPESA PUBBLICA E LE POLITICHE ECONOMICHE PER LA CULTURA

Le caratteristiche della domanda e dell'offerta analizzate nel paragrafo precedente evidenziano come il settore culturale sia un settore chiave per la crescita economica del nostro paese.

Malgrado ciò, dal 2008 ad oggi il settore culturale ha visto diminuire le sue risorse di circa 1,3 miliardi di euro per effetto della crisi della finanza pubblica, statale e locale, e della contrazione degli investimenti privati.

Il budget annuale del Ministero per i Beni e le Attività culturali (MIBAC), da diverso tempo sceso sotto i 2 miliardi di euro, negli ultimi dieci anni ha perso il 27% del suo valore. Lo stanziamento per la cultura oggi rappresenta solo lo 0,2%, del bilancio totale dello Stato, nel 2002 era ancora lo 0,35%. Per il 2012 lo stanziamento per il MIBAC è pari a 1.687 milioni di euro e si è ridotto ancora dell'8,3% per il 2013 attestandosi sulla cifra di 1.547 milioni di euro.

Anche l'intervento dello Stato per il settore dello spettacolo, segue da tempo la stessa parabola discendente. Il Fondo Unico per lo Spettacolo dai 507 milioni di euro del 2003 è stato ridotto ai 389,8 milioni di euro del 2013, diminuendo in un decennio del 23,1%.

Negli ultimi anni si è poi aggravata la crisi dei bilanci delle amministrazioni locali, a lungo promotrici di politiche culturali attive e innovative. In pochi anni le risorse per la cultura provenienti dagli enti locali sono diminuite di oltre 400 milioni di euro.

#### SPESA PUBBLICA PER LA CULTURA IN ITALIA(MILIONI DI EURO)

Fonte: Istat

	2008	2009	2010	2011	Var.2008/2011
Comuni	2.462	2.368	2.399	2.135	-13,3%
Province	295	258	238	213	-27,8%

Dal confronto internazionale sulla spesa pubblica per la cultura emerge che l'Italia a livello statale impegna per il settore circa 1/3 della Francia che in un anno destina al Ministero della Cultura circa 4 miliardi di euro.

In termini assoluti il nostro budget statale per la cultura, 1,5 milioni di euro, è praticamente pari a quello della Danimarca, 1,4 milioni

**SPESA PUBBLICA PER LA CULTURA IN EUROPA**  
**Anno 2010 – Fonte: Federculture**

	<b>% del Pil</b>	<b>Spesa per abitante (euro)</b>
DANIMARCA	0,91	262,3
SVEZIA	0,31	86,5
FINLANDIA	0,32	80,0
FRANCIA	0,24	63,7
GRECIA	0,26	50,7
<b>ITALIA</b>	<b>0,11</b>	<b>25,4</b>
GRAN BRETAGNA <sup>1</sup>	0,10	26,6
SPAGNA	0,10	22,8
GERMANIA <sup>2</sup>	0,10	18,0

\*i dati sono riferiti al solo livello di amministrazione statale, ossia ai budget dei ministeri per la cultura dei diversi paesi

1 Il dato è riferito alla dotazione del DCMS, depurata della quota riservata a sport e media, e alla dotazione dell'Arts Council of Great Britain

2 Il dato è molto basso poichè in Germania la gran parte della spesa per la cultura è affidata ai Lander che impegnano nel settore tra i 9 e i 10 miliardi di euro l'anno

Anche sul versante dei privati, si registra un calo per tutte le fonti di finanziamento: complessivamente il finanziamento delle attività culturali da parte dei privati (sponsorizzazioni, erogazioni liberali, fondazioni bancarie) dal 2008 ad oggi è sceso del 35%.

In particolare, le erogazioni liberali nel 2011 hanno raggiunto complessivamente i 55,3 milioni di euro, in calo però del 5% rispetto all'anno precedente; le sponsorizzazioni private destinate alla cultura diminuiscono nel 2012 del 9,6%, scendendo a quota 150 milioni di euro. Rispetto a cinque anni fa (2008) le sponsorizzazioni culturali crollano del 42%; le erogazioni ad arte e attività culturali da parte delle fondazioni bancarie, dopo una leggera ripresa nel 2010, registrano per il 2011 un decremento del 18,8%.

La possibilità di mettere in atto politiche economiche a favore della cultura dipende dalla regolamentazione che caratterizza questo settore, riguardo alla quale occorre innanzitutto rammentare che la tutela del patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico rientra fra i valori primari richiamati anche dalla Costituzione all'art. 9.

Una compiuta ed esaustiva analisi della normativa del settore culturale non è agevole, stante le numerose disposizioni e le norme specifiche per i singoli comparti di attività. Ai principali provvedimenti legislativi si affiancano le regolamentazioni amministrative di settore (quali quelle riferite ai beni archeologici, al cinema, ai beni artistici e storici, ecc.) emanate dal Ministero per i beni e le attività culturali.

Per quanto riguarda la ripartizione di funzioni amministrative fra Stato e enti territoriali, il patrimonio artistico e culturale si configura come una materia a competenza concorrente, sulla quale insistono funzioni assegnate a diversi livelli di governo.

A partire dagli anni novanta, il complesso percorso normativo in direzione della devoluzione di funzioni agli Enti decentrati ha interessato ampiamente il settore culturale. Il D.Lgs. 112/98, relativo al conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti decentrati, ha dato avvio al dibattito relativo al ruolo degli enti territoriali nel settore culturale.

La c.d. “Legge Veltroni” (D. Lgs. 134/98), emanata a breve distanza temporale, ha introdotto la concreta possibilità per lo Stato di delegare a Regioni, Province e Comuni la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale; essa ha potenziato inoltre la disciplina degli interventi di edilizia connessi con la conservazione del patrimonio. Un altro importante provvedimento è rappresentato dal Testo Unico dei beni culturali ambientali (D. Lgs. 490/99) che ha conferito un ruolo stabile alle Regioni e agli Enti locali in materia di tutela e conservazione del patrimonio culturale.

Il tema è stato successivamente ripreso dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, che ha affermato il principio di sussidiarietà fra i diversi livelli di governo. Essa ha esplicitamente assegnato alle Regioni competenze in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di promozione e organizzazione di attività culturali. Nel 2004 il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha confermato questo assetto, riservando la tutela dei beni culturali allo Stato e affidando alla legislazione concorrente la valorizzazione del patrimonio culturale. Il D.Lgs. 85/10 (“Federalismo demaniale”) ha infine previsto la possibilità di trasferire a titolo non oneroso agli Enti decentrati alcuni beni appartenenti al demanio statale, sulla base di specifici accordi di valorizzazione e piani strategici di sviluppo culturale.

La sovrapposizione di funzioni nella realtà risulta di ostacolo per i rapporti di collaborazione con i privati. Infatti, se il partner privato in un’iniziativa culturale si trova di fronte a una molteplicità di interlocutori pubblici, tra i quali non è in grado di distinguere agevolmente competenze e attribuzioni, la sua propensione alla collaborazione tende a diminuire. Il problema è anche più incisivo quando il privato debba ottenere autorizzazioni e permessi sui quali insistano più competenze di Enti diversi.

Un altro difetto dell’attuale sistema è che non si riesce a valorizzare al meglio le specificità locali, impostando programmi che tengano conto delle caratteristiche peculiari di ogni regione in termini di domanda e offerta di cultura.

Anche per quanto attiene alle performing arts si pone un problema di conciliazione tra i ruoli dei diversi livelli di governo, che crea inefficienze simili a quelle che riguardano la gestione dei beni culturali.

Per quanto riguarda il coinvolgimento dei privati, in Italia, come più in generale nelle economie continentali, il patrimonio artistico e culturale ha una lunga storia di gestione pubblica, motivata dalla sua natura di “bene pubblico” del quale deve essere garantita un’ampia fruibilità.

Nella gestione dell’operatore pubblico, tuttavia, le esigenze di conservazione prevalgono su quelle di valorizzazione: se per alcuni aspetti questo può essere opportuno (anche per questioni di equità sociale nell’accesso ai beni), per altri ne deriva un ritorno economico limitato, che si riflette tra l’altro in una crescente difficoltà ad affrontare le spese relative allo stesso mantenimento del patrimonio, specie ove le risorse del bilancio pubblico destinabili alla conservazione siano limitate.

Da questo punto di vista, un maggiore coinvolgimento dell’operatore privato nella valorizzazione dei beni, sia pure entro un robusto quadro di controllo e supervisione pubblica, può rappresentare un utile fattore propulsivo.

Una prima apertura in questo senso si è avuta all’inizio degli anni novanta, con la c.d. “legge Ronchey” (D. Lgs. 433/92, convertito in Legge 4/93), che ha introdotto la possibilità di affidare in gestione a privati alcuni servizi collaterali prestati presso i siti culturali pubblici (ad esempio servizi editoriali e di vendita di riproduzioni e cataloghi di beni culturali, servizi di caffetteria e ristorazione, ecc.). Lo strumento tecnico previsto per questa esternalizzazione consisteva nella concessione di uno specifico servizio, di durata quadriennale. Tale periodo, tuttavia, non appare sufficientemente lungo per incentivare il concessionario a effettuare investimenti consistenti; infatti l’attuazione pratica delle possibilità aperte dalla legge Ronchey è risultata a lungo piuttosto limitata. Successivamente, il Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 42/04) ha ampliato il novero delle possibilità per i privati di rivestire un ruolo nella conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali e nella gestione dei servizi connessi, prospettando una modernizzazione e una maggiore efficienza nella loro gestione.

L’esternalizzazione dei servizi accessori è rimasta vincolata allo strumento tecnico della concessione; il Codice ha però introdotto gare con rinnovi automatici per due o tre quadrienni, durate che possono essere considerate sufficientemente lunghe per ammortizzare gli investimenti.

La successiva stratificazione di disposizioni ha però ingenerato incertezze circa l’effettiva durata e le possibilità di rinnovo delle concessioni, determinando un nuovo disincentivo alla crescita del ruolo degli operatori privati, penalizzato, oltre che dall’incerto orizzonte temporale del loro impegno, dalla sostanziale impossibilità di intraprendere scelte gestionali pienamente autonome e dalla scarsa redditività realizzata.

La legge 222/2007 ha tuttavia ulteriormente ampliato le opportunità per gli operatori privati, prevedendo che l’affidamento dei servizi aggiuntivi relativi ad un sito culturale possa riguardare tutti i servizi ivi presenti, gettando le premesse per un rinnovato interesse dei privati a intervenire nel settore.

E’ in corso un ampio dibattito sull’adeguatezza dello strumento della concessione per favorire l’interessamento di potenziali operatori privati. Al momento, infatti, questa configurazione contrattuale presenta numerosi elementi di debolezza:



l'appropriabilità solo parziale delle entrate scoraggia il privato dall'impegno all'accrescimento delle entrate stesse; esistono fenomeni di concentrazione significativa dei concessionari; i controlli pubblici sulla gestione dei privati sono sporadici e non inquadrati nell'ambito di indirizzi generali.

Per mitigare questi problemi, è auspicabile l'introduzione di nuovi strumenti giuridici, in analogia con quanto già realizzato in altri paesi. In Francia, ad esempio, si utilizza il modello della "delega di servizi pubblici", basato su un contratto di affidamento della gestione del servizio con remunerazione legata ai risultati. In Italia potrebbero essere altresì sperimentate forme di collaborazione già utilizzate in altri settori, quali global service e concessione di valorizzazione. Esse potrebbero andare nella direzione di un parziale ritiro del settore pubblico dal ruolo di gestione diretta del patrimonio culturale, e di un potenziamento della sua azione quale organo di indirizzo e controllo della qualità della gestione privata.

L'introduzione di forme contrattuali innovative o una consistente estensione della durata delle concessioni potrebbero effettivamente innalzare l'efficienza e consentire l'effettuazione di investimenti in manutenzione e valorizzazione che il settore pubblico non può permettersi. Tuttavia, queste forme potrebbero funzionare solo nei principali circuiti museali o nelle principali aree archeologiche, dove vi è sufficiente attrattività e massa critica per gestire l'attività in modo economicamente remunerativo. Per le strutture più piccole, nelle quali è difficile pensare a una gestione che garantisca un ritorno economico effettivo, difficilmente potrebbe concretizzarsi un effettivo interesse alla gestione privata.

Una formula di valenza più generale per il coinvolgimento gestionale dei privati nell'offerta di tipo culturale consiste nelle compartecipazioni in Enti istituiti appositamente per promuovere determinate proposte: è il caso, ad esempio, del Palazzo Ducale di Genova o dell'Auditorium di Roma, nelle quali i finanziamenti provenienti dai privati superano quelli di origine pubblica. Negli anni novanta a questo scopo venivano istituite società per azioni di matrice pubblica; ma l'esperienza si è rivelata fallimentare, in quanto difficilmente si riusciva a conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio.

Negli anni più recenti prevale la forma tecnica della Fondazione culturale, la cui gestione è molto flessibile ed è improntata a logiche no-profit. I due principali problemi che gli esperti individuano risiedono nel rischio di parcellizzazione eccessiva delle iniziative, laddove queste siano gestite da una pluralità di Fondazioni con indirizzi diversi, e dallo scarso controllo al momento esercitato dagli Enti pubblici che le partecipano. Quest'ultima caratteristica si traduce sovente in perdite ingenti, che hanno ovvi riflessi sugli equilibri di bilancio degli Enti partecipanti.

I privati potrebbero avere un ruolo più ampio anche nel finanziamento della cultura, come avviene in diverse realtà estere. In Italia il ruolo più rilevante in questo senso è svolto dalle Fondazioni bancarie, per le quali il settore culturale rappresenta il destinatario principale dei fondi erogati; nel 2007 le erogazioni hanno sfiorato i 525 milioni di euro, e la quota principale è stata indirizzata alla conservazione e alla valorizzazione dei beni architettonici e archeologici. Per quanto attiene alle donazioni di altre categorie di soggetti privati, la normativa fiscale del nostro paese

prevede distinzioni che dipendono dalla natura giuridica di chi effettua erogazioni liberali, da quella del beneficiario e dal tipo di attività sostenute.

Larga parte delle risorse destinate dalle imprese al settore culturale derivano dai contratti di sponsorizzazione: questi svolgono un ruolo molto importante, perché rendono possibili interventi di recupero e valorizzazione dei quali il settore pubblico non potrebbe farsi carico, anche a fronte del vincolo di bilancio sempre più stringente. In verità, i fondi convogliati a questi contratti potrebbero essere anche più ampi qualora la normativa fiscale prevedesse maggiori agevolazioni, come accade in altre realtà estere.

Per quanto riguarda le politiche economiche, al di là della possibilità di incentivare un intervento privato, il ruolo del settore pubblico nell'economia della cultura rimane rilevante perché il patrimonio artistico e culturale appartiene in larga parte allo Stato e alle Amministrazioni locali, dai quali quindi dipendono la sua gestione, conservazione e valorizzazione; sia perché agli organi di governo centrale e periferico compete l'elaborazione delle politiche volte alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali; sia infine perché il settore pubblico eroga a favore della cultura una quantità importante di risorse.

Le politiche per la cultura vengono poste in essere in tutti i paesi anche se con forme diverse. In alcuni paesi, come l'Italia, prevalgono le sovvenzioni dello Stato o degli Enti locali, ma ci possono essere anche politiche che prevedono ampia delega a enti indipendenti, nel qual caso l'intervento assume la forma di politiche regolamentari (ad esempio limitazione dei prezzi e della concorrenza), di sovvenzioni dirette, di agevolazioni fiscali per il mecenatismo.

Dal punto di vista economico, la scelta di politiche pubbliche può essere giustificata da due ordini di motivazioni. Il primo consiste nell'equità sociale: in assenza dell'intervento pubblico, infatti, solo le categorie economiche più agiate avrebbero accesso all'offerta di cultura e intrattenimento. Il secondo è riferibile ai cosiddetti "fallimenti del mercato" che caratterizzano anche questo settore: ne sono esempi il possibile comportamento di free riding da parte dei fruitori, dato che il bene culturale è tipicamente un bene pubblico; la presenza di esternalità positive, quali le ricadute sul livello di civiltà, attuale e futuro, del paese, e sui settori economici collegati come il turismo; il disincentivo all'iniziativa e al finanziamento da parte del settore privato, in quanto le produzioni culturali si caratterizzano per un limitato potenziale di incremento della produttività nel tempo e per l'incertezza dei risultati; le asimmetrie informative su specifici mercati (ad esempio quello delle opere d'arte), che impongono l'introduzione e la regolamentazione di mediatori professionali pubblicamente riconosciuti.

In conclusione, l'esame del settore culturale e delle sue modalità di interazione con il complessivo sistema economico costituisce un tema di particolare rilievo per la crescita del nostro paese, dotato di un patrimonio artistico e storico di assoluta preminenza a livello mondiale, ma anche di una posizione di rilievo per quanto attiene alle arti visive, alle rappresentazioni artistiche e agli spettacoli dal vivo, nonché di una forte posizione di esportatore netto di creatività e design. Appare però evidente come il potenziale dell'offerta di arte e cultura non sia del tutto sfruttato e ciò è

ascrivibile a due ordini di motivi: carenze di tipo quali-quantitativo nei finanziamenti pubblici e problematiche nel disegno normativo, amministrativo e organizzativo del settore.

**Da LaVoce del 11.09.2009**

## **FINANZIATORI PRIVATI IN SCENA**

**di Alex Turrini**

La protesta di attori, registi e lavoratori dello spettacolo contro i presunti tagli governativi al Fondo Unico per lo Spettacolo (FUS) offre un interessante spunto di riflessione non solo sulla quantità appropriata di risorse pubbliche da investire nel settore culturale, ma anche su quali siano i meccanismi istituzionali che permettono un'ottima allocazione delle risorse statali fra diverse istituzioni di spettacolo. Questo tema, del tutto trascurato nei dibattiti di politica culturale in Italia, è invece molto sentito negli Stati Uniti, dove le decisioni del National Endowments for the Arts (l'agenzia pubblica che distribuisce i finanziamenti federali) sono frequentemente al centro del dibattito della comunità artistica americana.

### **FINANZIAMENTI PUBBLICI**

Il problema può essere in linea di principio affrontato in due modi: si può optare per un sistema decisionale decentrato, in cui i cittadini – attraverso, ad esempio, un sistema di voucher - scelgono quali istituzioni sono meritevoli di finanziamento pubblico ovvero per un sistema decisionale accentrato, per il quale un gruppo di esperti di settore nominati dal Governo decide autonomamente le sorti del finanziamento pubblico sulla base della qualità artistica o innovatività del progetto artistico e del budget presentati dall'istituzione culturale.

Nessuno di questi due meccanismi è stato implementato nella sua forma 'pura' in quanto entrambi presentano punti di forza, ma anche rilevanti punti di debolezza.

Da una parte, infatti, un sistema totalmente decentrato, pur conferendo la possibilità ad una vasta platea di pubblico di decidere come lo Stato debba spendere i soldi dei contribuenti, riducendo la separazione tra chi paga (la totalità dei contribuenti) e chi decide, potrebbe deprimere la qualità artistica e il carattere innovativo e sperimentale delle produzioni artistiche delle istituzioni di spettacolo. Tali istituzioni favorirebbero il gusto del pubblico per produzioni più popolari al fine di ottenere più voucher dai contribuenti e quindi più finanziamenti statali.

Dall'altra parte i sistemi che accentrano la decisione sulla distribuzione dei finanziamenti a un gruppo di esperti di settore, pur garantendo la qualità artistica dei progetti finanziati e proteggendo maggiormente la libertà espressiva di artisti e istituzioni da possibili influenze politiche, hanno da tempo evidenziato alcuni difetti. Con questo sistema si correrebbe maggiormente il rischio del cosiddetto regulatory capture (la commissione di esperti potrebbe favorire alcune istituzioni rispetto ad altre non per ragioni intrinseche di qualità, bensì a causa di preferenze di natura politico-ideologiche condivise solo da una parte della società, o peggio in virtù di

legami e simpatie personali).

#### SOLUZIONI IBRIDE

Per questi motivi i meccanismi decisionali più diffusi in Europa e Nord America per la distribuzione dei finanziamenti statali sono attualmente “ibridi” e, schematizzando, possono ricondursi a due fattispecie: il modello della peer review vincolata e il modello dei challenge o reverse matching grants.

Il primo di questi modelli prevede l'attribuzione del potere decisionale sull'allocazione dei fondi a una commissione di esperti che esprimono un giudizio sulla qualità del progetto presentato dall'istituzione. La discrezionalità della commissione è tuttavia “temperata” stabilendo per via legislativa delle regole ulteriori per l'allocazione dei fondi come ad esempio la fissazione di alcuni limiti massimi e minimi all'entità del finanziamento erogato ad una singola istituzione, il rispetto di una certa equità nella dispersione geografica dei finanziamenti oppure la considerazione di criteri aggiuntivi, oltre alla qualità artistica, per la definizione dell'entità del singolo finanziamento. Quest'ultima fattispecie è quella utilizzata in Italia per la determinazione dell'entità del finanziamento derivante dal FUS alla singola istituzione di spettacolo. Ad esempio: la quantificazione del contributo destinato alle Fondazioni Lirico-Sinfoniche è definita mediante quattro differenti indicatori: media storica dei contributi ricevuti, qualità della produzione programmata, tipo di produzione realizzata nel triennio precedente alla richiesta di finanziamento, entità del costo del lavoro.

#### IL RUOLO DEL FINANZIATORE PRIVATO

Una seconda tipologia di modello ‘ibrido’ (attualmente non considerato in maniera estesa dai regolamenti FUS) è quello dei challenge grants, che prevede che per ogni euro/dollaro di finanziamento pubblico l'organizzazione deve ottenere almeno tre (o quattro) euro/dollari di finanziamento non statale. Uno schema simile è quello dei reverse grants, in cui lo Stato assicura un proprio contributo in caso di un incremento considerevole delle fonti di finanziamento privato sia nella forma di donazioni da individui sia nella forma di sponsorship da imprese private o fondazioni.

E' interessante notare come tali sistemi di cofinanziamento sono stati introdotti in vari Paesi anglosassoni per evitare che l'ottenimento di un finanziamento statale possa, per varie ragioni, far diminuire l'incentivo dell'istituzione a ottenere finanziamenti privati.

Infatti, in questi schemi, i finanziamenti pubblici “seguono” la volontà dei donatori privati (che spesso sono anche spettatori fedeli all'istituzione) e non viceversa.

Inoltre tali schemi sono stati adottati in concomitanza di politiche fiscali restrittive o per fissare un limite massimo alla spesa governativa per singola istituzione artistica.

In Italia, proprio l'adozione di meccanismi istituzionali simili ai matching grants per l'allocazione delle risorse statali per lo spettacolo potrebbe rappresentare una via per nuovi “impresari” nella raccolta fondi per la cultura: teatri di prosa e fondazioni liriche sarebbero spinti a sviluppare in questo senso maggiori competenze di fundraising.

In altre parole: gli artisti e operatori questuanti in Piazza di Montecitorio si sposterebbero sotto la sede della Procter and Gamble o ‘protesterebbero’ attraverso richieste di donazione direttamente nella casella di posta dei cittadini.

**Da LaVoce del 13.10.2009**

## **L’OPERA DA TRE SOLDI PUBBLICI?**

**di Alex Turrini**

L’articolo di Alessandro Baricco apparso recentemente su La Repubblica tocca uno dei temi più rilevanti degli studi di arts’ policy, ossia quello relativo alle modalità e le ragioni dell’intervento pubblico nel settore artistico e culturale.

Da tempo, infatti, intellettuali e commentatori politici di varia estrazione hanno messo in dubbio l’opportunità di erogare finanziamenti pubblici a istituzioni culturali come teatri di prosa ed enti lirici: È una modalità di intervento che ha come conseguenza un calmieramento del prezzo dei biglietti dei teatri, ma che non servirebbe ad aumentare l’accesso del pubblico alla cultura. Secondo questo approccio, l’esistenza di incentivi volti ad aumentare la presenza di “produttori” e donatori privati garantirebbe una maggiore fruibilità degli eventi culturali per nuove categorie di pubblico rendendo addirittura possibile l’azione di imprese capaci di trarre un profitto dalla produzione e diffusione di eventi artistici e culturali.

### **UN PROBLEMA COMUNE**

In via preliminare occorre definire cosa si intende per settore culturale, distinguendo fra aziende che operano nelle cosiddette industrie culturali (editoria, cinema, discografia) e istituzioni che operano nel settore delle arti visive e dello spettacolo dal vivo. Mentre infatti le prime possono assumere la forma di imprese e operare in un sistema di mercato, grazie soprattutto alla riproducibilità tecnica dei beni prodotti e la possibilità di ottenere profitti dalla vendita di tali supporti, per le seconde è difficile garantire un profitto a eventuali investitori privati pena l’imposizione di un prezzo del biglietto molto elevato. Questo accade per le caratteristiche tecnico-produttive di queste istituzioni: come hanno evidenziato le analisi di Baumol e Bowen, la loro labour intensity non permetterebbe guadagni di produttività elevati (il tempo necessario a “produrre” l’esecuzione di un quartetto d’archi di Mozart non si riduce in modo significativo nel tempo), mantenendo alti i costi di produzione e chiamerebbe in causa un finanziamento esterno, a copertura di un deficit finanziario endemico.

Concentrandosi dunque solo sul settore delle arti cosiddette liberali nel quale operano istituzioni che faticano a reggersi sul mercato, le questioni da dirimere riguardano in primo luogo la quota ottimale di finanziamenti dello Stato sul totale dei finanziamenti. E, in secondo luogo, quale sistema di finanziamento pubblico risulta essere più efficace per determinati obiettivi di politica culturale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, i dati esistenti testimoniano come la maggiore presenza di risorse private per teatri ed enti lirici non risolve di per sé

il problema di un maggiore accesso all'arte da parte di nuove categorie di pubblico. Guardando, ad esempio, a una realtà come gli Stati Uniti, dove l'incentivazione alle donazioni private rappresenta il cuore delle politiche culturali nazionali, si può notare come alcune fasce di popolazione, caratterizzate da elevati livelli di reddito o di istruzione, siano maggiormente rappresentate all'interno del pubblico di eventi culturali rispetto ad altre. Secondo i dati del National Endowment for the Arts, infatti, l'84 per cento degli spettatori che hanno partecipato almeno una volta a un'opera lirica ha un titolo di studio pari a quello rilasciato dal college (nella popolazione americana sono solo il 44,7 per cento), mentre il 61,9 per cento ha un reddito superiore ai 50mila dollari (nella popolazione americana questa fascia rappresenta solo il 34,1 per cento del totale). In altre parole le problematiche relative all'accesso all'arte e alla cultura dei cittadini che ne sono attualmente esclusi sono comuni a molti paesi occidentali, a prescindere dal sistema di finanziamento implementato.

Né si può peraltro tacere l'inefficacia di politiche incentrate su sussidi all'offerta volti a mantenere basso il prezzo dei biglietti del teatro e agevolare l'accesso e la fruizione. Secondo alcuni articoli apparsi recentemente sul *Journal of Social Policy* sembra infatti che tali politiche non aumentino in modo sostanziale il livello di partecipazione delle classi meno abbienti della popolazione in quanto sarebbe ancora una volta il livello di istruzione uno dei fattori maggiormente ostativi alla partecipazione agli spettacoli dal vivo. In altre parole, il calmieramento o abbassamento del prezzo dei biglietti per eventi culturali (fenomeno che giustificherebbe un sussidio pubblico all'offerta) provocherebbe un aumento quantitativo di spettatori provenienti dalle stesse classi sociali, non attraendo nuovo pubblico di estrazione sociale differente.

#### SOLUZIONI PER L'ITALIA

Rispetto a tale "quadro" come è possibile aumentare l'efficacia del sistema di finanziamento pubblico ai teatri italiani? Adottando un approccio incrementale (nel campo delle politiche pubbliche i cambiamenti drastici e le "puliture della tela", come affermava Popper, sono sempre problematici) esistono ampi margini di miglioramento.

Paradossalmente, proprio le modalità di finanziamento pubblico diffuse negli Stati Uniti possono rappresentare un esempio da imitare. Si fa in particolare riferimento ai cosiddetti *matching grants* ossia finanziamenti che vengono concessi e commisurati ad alcuni indicatori di performance o alla capacità da parte dell'istituzione beneficiaria di ottenere ulteriori finanziamenti privati. In questo caso, l'istituzione pubblica finanziatrice incentiva la capacità di raccolta fondi del teatro senza negare il proprio sostegno a una determinata istituzione artistica.

Un'ulteriore azione di policy che agevolerebbe l'accesso di nuovo pubblico ai teatri consiste non tanto nell'eliminazione totale dei sussidi all'offerta per i teatri italiani, magari, come propone Baricco, investendo le relative risorse in altre aree di welfare come la scuola, ma piuttosto nella creazione di sistemi complementari di finanziamento diretto alla domanda, nella forma, ad esempio, di voucher culturali. In alcuni paesi europei, un esempio è quello dell'Olanda, lo Stato accorda infatti a determinate categorie di pubblico, che considera importante "esporre" all'esperienza artistica, un voucher spendibile a propria scelta in una o più istituzioni culturali. Sulla base del volume di voucher raccolti dai diversi teatri viene concesso, successivamente, il finanziamento statale.