

Serie Bianca ◀ Feltrinelli



**ROBERTO  
PEROTTI**

**STATUS  
QUO**

**PERCHÉ IN ITALIA  
È COSÌ DIFFICILE  
CAMBIARE LE COSE  
(E COME COMINCIARE A FARLO)**

Roberto Perotti  
Status quo  
Perché in Italia  
è così difficile  
cambiare le cose  
(e come cominciare a farlo)



Feltrinelli

© Giangiacomo Feltrinelli Editore Milano  
Prima edizione digitale 2016  
da prima edizione in “Serie Bianca” settembre 2016

Ebook ISBN: 9788858825884

In copertina: Illustrazione di Vanni Soru.

Quest’opera è protetta dalla legge sul diritto d’autore.  
È vietata ogni duplicazione, anche parziale, non autorizzata.

## Nota

Il mio editor alla Feltrinelli, Mattia de Bernardis, ha svolto un ruolo decisivo nell'estrarre da una serie di idee più o meno sviluppate un libro coerente. Fausto Panunzi ha letto più versioni del manoscritto e ha offerto utilissimi suggerimenti e critiche costruttive. Filippo Teoldi ha lavorato insieme a me per parecchi anni nel raccogliere, organizzare ed esporre molti dei dati che appaiono in questo libro. Ha svolto parte di questo lavoro a Roma, gratuitamente, durante la caldissima estate del 2015, quando io ero a Palazzo Chigi.

Tutti i dati che appaiono in questo libro sono reperibili pubblicamente. Nessuno è stato ottenuto in via riservata nella mia veste di consulente economico del presidente del Consiglio.

I termini “ministro”, “alto dirigente” o simili vanno intesi in senso generico, possono indicare una persona sia di sesso maschile sia di sesso femminile.

Il testo fa frequente riferimento ad appendici e a tavole di dati in tali appendici. Tutte le appendici sono pubblicate online, e possono essere consultate o scaricate all'indirizzo [www.feltrinellieditore/statusquo](http://www.feltrinellieditore/statusquo). L'espressione “Tabella B.4” indica la Tabella 4 dell'Appendice B. Le appendici riportano anche le fonti e, in alcuni casi, dei fogli Excel di dati.

Per rendere il libro più leggibile, le tabelle del testo non riportano fonti e note. L'Appendice “Fonti e note.pdf” contiene tutte le fonti e le note delle tabelle del testo, e può essere anch'essa scaricata all'indirizzo [www.feltrinellieditore/statusquo](http://www.feltrinellieditore/statusquo).

## Non accettare lo status quo

Questo è un libro scritto da un tecnico, bocconiano per giunta, con tutti gli stereotipi e impropri che questa qualifica si porta appresso. Non è la cronistoria del periodo che ho passato al governo come addetto alla revisione della spesa, che non interesserebbe a nessuno. È invece il tentativo di offrire un contributo costruttivo, basato anche sulla mia esperienza a Palazzo Chigi, su come si possa migliorare il processo che porta a definire i provvedimenti di politica economica e, in ultima analisi, come rendere più fattibili ed efficaci quelle riforme che finora sono rimaste al palo o sono state attuate solo parzialmente.

Per questo è importante chiarire fin da subito che le decisioni spettano ai politici. Loro ci hanno messo la faccia, hanno preso i voti, rischiano il posto, e ogni giorno devono fronteggiare richieste contrapposte da centinaia di gruppi di pressione e di interesse. Un tecnico può permettersi il lusso di proporre quello che vuole, di ignorare sistematicamente i governi locali, le minoranze del partito, i partner della coalizione, le lobby, e persino l'opinione pubblica; un politico no.

Si dice spesso che per fare le riforme occorrono politici che sappiano prendere decisioni impopolari, che sappiano andare controcorrente e “mostrare la strada”, se necessario agendo contro i propri interessi elettorali immediati. Ma non è così semplice. È ingenuo e irrealistico continuare a chiedere a un politico di prendere decisioni impopolari. Un politico mira a essere rieletto, ed è inevitabile e giusto che sia così.

In tempi recenti, forse i due esempi classici di politici “visionari”, che li si ami o li si odi, sono Margaret Thatcher e Ronald Reagan. La loro storia è istruttiva e dimostra quanto sia rischioso fare il politico “visionario”. La prima, spinta dal furore ideologico, prese decisioni difficili e non deviò. Ma crollò nei sondaggi: pochi oggi ricordano che la sua avventura sarebbe finita con le elezioni del 1983, e la sua carriera relegata tra i fallimenti della storia, se non fosse stata aiutata dai generali argentini che invasero le Falkland/Malvinas, e da Arthur Scargill, il leader dei minatori che le

consegnò l'opinione pubblica su un vassoio d'argento. Reagan cominciò a parlare di ridurre tasse e spesa pubblica dopo il disastro di Barry Goldwater, il candidato repubblicano che aveva fatto le stesse proposte e fu catastroficamente sconfitto da Lyndon B. Johnson nelle presidenziali del 1964. Ma una volta al potere, Reagan si rese conto di quanto fosse difficile tagliare la spesa pubblica, che pure aveva demonizzato in campagna elettorale, e consegnò al suo successore un paese con più tasse, più spesa pubblica e più debito.

I tecnici e i commentatori che insistono nel proporre misure “suicide” non rendono un buon servizio né ai politici né alla propria categoria, perché contribuiscono a perpetuare lo stereotipo del tecnico senza sensibilità. Ma in questo libro sosterrò che le riforme veramente “suicide” sono molte meno di quanto si creda. Certo, non esistono riforme che accontentino tutti, sarebbe troppo bello. Ma ci sono modi per far sì che le riforme non costino voti, e non danneggino le fasce deboli della popolazione: cioè che siano “politicamente” e “socialmente” fattibili. Per realizzarle, spesso ci vogliono risorse, per esempio per aiutare le fasce deboli nella transizione. Queste risorse non cadono dal cielo: bisogna dunque compiere delle scelte. Ecco perché la “revisione della spesa” è di vitale importanza: non solo e non tanto per una questione macroeconomica (tenere il disavanzo e il debito pubblico sotto controllo), ma soprattutto per liberare risorse al fine di migliorare la qualità della spesa, rendere possibili le riforme, e abbassare le tasse.

Un secondo tema di questo libro concerne il metodo di lavoro per attuare le riforme. Si pensa spesso che dietro al loro fallimento ci siano manovre e contromanovre politiche, veti incrociati, personalismi e biechi interessi. C'è anche questo, ovviamente. Sono convinto, però, che spesso i motivi siano molto più banali: la pigrizia intellettuale; la mancanza di tempo, voglia o preparazione per studiare e comprendere i problemi; la superficialità; la decisione di delegare ad altri senza accertarsi che abbiano le competenze e gli incentivi corretti per fare un lavoro adeguato. Le riforme non si possono concepire nei convegni, nei comizi, nelle interviste ai giornali, alle assemblee di partito, negli incontri di rito con le parti sociali, e nemmeno nelle riunioni tra capi di gabinetto dei ministeri. Per fare scelte ponderate bisogna sporcarsi le mani con i dati; bisogna uscire dal provincialismo e informarsi sulle esperienze degli altri paesi; bisogna studiare le alternative dal punto di vista del cittadino utente, cosa molto più difficile che basarsi sui colloqui con i lobbisti, i sindacalisti, gli imprenditori, o i fautori dello status quo per comodità. In altre parole, bisogna “chinare la testa e lavorare”. Può sembrare una tesi banale, ma, come vedremo, ha implicazioni tutt'altro che banali.<sup>1</sup>

*Nota*

<sup>1</sup> Questo libro ha delle ovvie sovrapposizioni con il libro di Carlo Cottarelli (il predecessore di Yoram Gutgeld come commissario alla revisione della spesa), *La lista della spesa. La verità sulla spesa pubblica e su come si può tagliare*, Feltrinelli, Milano 2015. Devo confessare che ho letto il libro di Carlo solo dopo aver completato il mio, per non farmi influenzare. Avendolo ora letto, mi è chiaro che sulla struttura della spesa pubblica italiana il suo saggio è molto più approfondito del mio, così come più approfondito è stato il suo fantastico lavoro come commissario, rispetto a quello che ho fatto io. Può darsi che in alcune parti i numeri non coincidano: in questi casi, è molto probabile che i suoi siano quelli corretti.

## Le scelte difficili

### 2.1 Debito pubblico e disavanzo di bilancio

Per partire con il piede giusto, è utile dare un'occhiata alla prima delle due uniche formule che appariranno in questo libro:

$$\text{Variazione del debito pubblico} = \text{spesa pubblica esclusi interessi sul debito} \\ + \text{interessi sul debito} - \text{tasse}$$

dove il termine a destra del segno uguale (cioè “spesa pubblica esclusi interessi sul debito + interessi sul debito – tasse”) è il *disavanzo* di bilancio. Questa formula è chiamata il *vincolo di bilancio* del governo. Formalmente, è un'identità contabile, non le si può sfuggire: ma sarà affascinante osservare la fantasia apparentemente inesauribile di chi crede di poterla aggirare.

Si noti la differenza fondamentale tra debito e disavanzo (se ogni tanto fate confusione tra questi due termini, sappiate che siete in buona compagnia: conosco parecchi politici nella stessa situazione): il primo è una consistenza, il secondo è un flusso annuale; il primo è l'accumulo (con gli interessi composti) del secondo. Per una famiglia, l'analogo del primo è un mutuo per la casa; l'analogo del secondo è la differenza tra le spese e i guadagni annuali del nucleo. Il debito pubblico è attualmente di oltre 2200 miliardi di euro, il 133 per cento del Pil; il disavanzo è di circa 40 miliardi, il 2,3 per cento del Pil.

La formula sopra ci dice che quando c'è un disavanzo di bilancio, il debito aumenta: quando c'è un avanzo, il debito diminuisce. In altre parole, essa ci dice che, per ridurre il debito pubblico, lo stato deve spendere meno di quanto incassa: se parte da una situazione di disavanzo, deve ridurre le spese, o aumentare le tasse. È un risultato intuitivo, che vale per tutti noi. Supponiamo di avere già un mutuo sulla casa: se spendiamo più di quanto guadagniamo, dobbiamo prendere a prestito la differenza e il nostro debito aumenta; se invece spendiamo meno di quanto guadagniamo, possiamo ripagare parte del nostro mutuo e quest'ultimo diminuisce.<sup>1</sup>

Normalmente però non siamo interessati al valore del debito pubblico in



euro, ma al *rapporto* tra debito pubblico e Pil. Per ridurre questo rapporto c'è anche un'altra via: un forte aumento del Pil. In questo caso, anche se il debito pubblico in euro aumenta, il rapporto debito pubblico/Pil può scendere, se il Pil aumenta percentualmente più del debito pubblico. Abbiamo ora tutti gli strumenti necessari per comprendere le diverse posizioni su questo argomento.

## 2.2 Perché il debito pubblico italiano dovrebbe preoccupare

In rapporto al Pil, il debito pubblico italiano è il più alto d'Europa dopo quello della Grecia. C'è chi considera questo dato un macigno da ridurre al più presto<sup>2</sup>; chi invece non se ne preoccupa affatto; e chi addirittura pensa che in questa fase di crescita anemica sia opportuno aumentarlo ulteriormente. Cominciamo con gli argomenti di chi sostiene che l'alto debito pubblico italiano sia un problema.

1) *Ce lo impone l'Europa*. Come è noto, le regole dell'Unione europea prevedono un limite del 60 per cento al rapporto debito/Pil, e un cammino di rientro abbastanza veloce nel caso in cui il rapporto ecceda questo limite. Tali regole dovrebbero essere l'ultima delle preoccupazioni: nessun paese le rispetta e, a parte qualche richiamo, non c'è praticamente niente di sostanziale che l'Europa possa farci se non le rispettiamo.

2) *Stiamo ipotecando il futuro dei nostri figli*. Sì e no. Si dice spesso che, quando lo stato si indebita eccessivamente, stiamo facendo pagare alle generazioni future un tenore di vita che non possiamo permetterci. Questo sarebbe corretto se lo stato prendesse a prestito dall'estero. Ma la stragrande maggioranza del debito pubblico italiano è detenuta da italiani, e un padre non può prendere a prestito da un figlio che ancora non lavora. Questo punto sembrerà ad alcuni poco intuitivo, quindi proviamo a chiarirlo con un esempio.

Supponiamo che l'Italia abbia due abitanti, Carlo e Paolo; anche la Germania ne ha due, Karl e Paul. Carlo produce due mele, Paolo nessuna perché non lavora: il Pil italiano è dunque di due mele. Lo stato italiano vuole dare una pensione di una mela a Paolo. Può prendere a prestito una mela da Karl, e girarla a Paolo come pensione. In questo caso l'Italia nel suo complesso consuma tre mele (due Carlo e una Paolo), quindi vive al di sopra delle proprie possibilità, nel senso che consuma una mela in più di quante ne produce; per questo si è indebitata per una mela con Paul. Se lo stato italiano promette di restituire la mela a Paul (assumendo un tasso di interesse pari a zero per semplicità) fra cinquant'anni, quando sia Carlo sia Paolo saranno

morti, sta effettivamente ipotecando il futuro dei figli di Carlo e Paolo, perché saranno loro che dovranno rinunciare a una mela per restituirla a Paul o ai suoi eredi.

Ma se lo stato non prende a prestito la mela da Karl o Paul, cosa può fare per dare una pensione di una mela a Paolo? Può prenderla solo da Carlo. Può farlo tassando Carlo di una mela; oppure prendendo a prestito una mela da Carlo, cioè emettendo debito pubblico che Carlo acquista pagando con una mela. In entrambi i casi, Carlo oggi consuma una mela invece di due; Paolo una mela invece di zero. L'Italia nel suo complesso continua a consumare due mele, esattamente quante ne produce: la generazione di Carlo e Paolo nel suo complesso *non* sta vivendo al di sopra delle proprie possibilità.

C'è sempre il debito pubblico emesso dallo stato, del valore di una mela, acquistato da Carlo. Prima o poi lo stato dovrà restituirlo. Supponiamo che la scadenza sia tra tantissimi anni, quando sia Carlo sia Paolo saranno morti. Adesso ci sono i figli, Carletto e Paolino, che producono ciascuno tre mele (il progresso tecnico...). Carlo ha lasciato in eredità il titolo di debito pubblico a Carletto; alla scadenza del titolo, lo stato deve procurarsi una mela per rimborsare Carletto. Lo può fare tassando Carletto stesso di una mela, o Paolino di una mela, o entrambi di mezza mela. In tutti questi casi, quante mele consumeranno complessivamente Paolino e Carletto? Sei, esattamente quante ne producono: non stanno vivendo al di sotto delle proprie possibilità. Dunque, se non diventa debito verso l'estero, il debito pubblico *non* è un prestito dalle generazioni future a quelle attuali. Il debito pubblico iniziale per pagare una mela di pensione a Paolo non ha pregiudicato il tenore di vita complessivo della generazione di Carletto e Paolino: lo stato semplicemente prende in totale una mela da Carletto e/o Paolino, e la gira a Carletto.

Quest'ultimo ragionamento suggerisce un motivo più sottile per cui il debito pubblico oggi potrebbe essere un peso sul tenore di vita delle generazioni future. Sapendo che uno o entrambi dovranno essere tassati per ripagare il debito pubblico, Paolino e Carletto potrebbero pensare: "Chi me lo fa fare di lavorare così tanto, per poi dover dare gran parte delle mele che produco allo stato?"; invece di produrre tre mele ognuno, ne producono solo due. Il loro consumo complessivo diventa quindi di quattro mele invece di sei. Si tratta del cosiddetto "effetto distorsivo" delle tasse: più alta è l'aliquota, minore è l'incentivo a lavorare e a investire in nuove imprese, e minore il Pil. Questo effetto è sempre presente (anche se nessuno sa quanto forte sia effettivamente), ma un alto debito pubblico lo acuisce perché l'effetto distorsivo è tanto più forte quanto più alte sono le aliquote delle tasse.

3) *Preoccupa i mercati.* Questa è una motivazione più seria. A torto o a

ragione, in una recessione i mercati possono temere che il peso del debito sia così forte che un paese non sia in grado di ripagare il debito in scadenza o gli interessi. Abbiamo visto un esempio nell'autunno del 2011, quando il debito italiano era considerato così rischioso che il famoso spread con il tasso tedesco raggiunse il 5,74 per cento (al momento in cui scrivo, nel giugno 2016, è dell'1,35 per cento).

Si potrebbe rispondere: se i mercati sono così sciocchi da pensare che l'Italia non sia in grado di restituire il debito o pagare gli interessi, affari loro. Non proprio. Una crisi del debito si riflette sulle banche, sulle imprese e sulle famiglie stesse. Le banche italiane sono piene di titoli del debito pubblico italiano: se questi ultimi perdono di valore, le banche vedono il loro capitale assottigliarsi, fanno meno prestiti, le imprese producono e assumono di meno, e le famiglie stesse, anch'esse detentrici di titoli del debito pubblico, consumano di meno.

4) *Bisogna tenersi un cuscinetto per i tempi di vacche magre.* Questa è l'argomentazione più fondata. Si fa notare spesso che durante la crisi finanziaria il rapporto debito pubblico/Pil italiano è aumentato molto meno di quello di tanti altri paesi, come Regno Unito, Irlanda, Usa, che l'hanno usato prevalentemente per finanziare il salvataggio delle banche. Nel 2007 il rapporto debito/Pil in Italia era già molto alto, al 102 per cento; negli altri tre paesi era bassissimo, addirittura solo il 23 per cento in Irlanda, il 42 per cento in Gran Bretagna, e il 64 per cento negli Usa. Nei quattro anni successivi, nel pieno della crisi, il rapporto debito/Pil in Italia è aumentato di 13 punti percentuali; in Irlanda, Gran Bretagna e Usa è aumentato di ben 63, 34 e 38 punti percentuali, rispettivamente.

Che cosa è successo? Questi paesi partivano da un debito pubblico molto basso, e hanno potuto permettersi di aumentare il disavanzo di bilancio (in Irlanda è arrivato a toccare il 35 per cento!) per combattere la recessione più grave del dopoguerra. L'hanno fatto in gran parte per salvare dal fallimento il sistema bancario, e si può discutere all'infinito sulla saggezza di una tale operazione, ma questi sono i numeri. A quell'epoca, l'Italia riteneva di non aver bisogno di salvare le banche, che apparivano in condizioni migliori di quelle inglesi e irlandesi.<sup>3</sup>

Tuttavia, in una recessione così profonda ci avrebbe forse fatto comodo poter aumentare, per esempio, la spesa per i disoccupati e, in generale, per il sostegno al reddito, oppure ridurre le tasse; ma partendo da un debito pubblico così alto, non avevamo margini di manovra. Di conseguenza, come vedremo tra poco, durante la recessione le fasce più deboli della popolazione hanno sofferto più che in altri paesi, e si è potuto fare molto poco per loro.

### 2.3 Perché il debito pubblico italiano non deve preoccupare

Dopo aver visto i motivi per cui il debito pubblico italiano dovrebbe preoccupare, esaminiamo i motivi per cui molti ritengono che non sia preoccupante.

1) *L'Italia ha l'avanzo primario di bilancio più alto del mondo.* L'avanzo primario è definito come

Avanzo primario = tasse – spesa pubblica esclusi interessi sul debito

(è la seconda e ultima formula del libro). L'avanzo primario è l'eccesso degli introiti dello stato, cioè le tasse, sulla spesa diversa da quella necessaria per pagare gli interessi. Quindi, se l'avanzo primario è positivo, lo stato può ripagare almeno una parte degli interessi, perché gli restano dei soldi dopo aver pagato tutta la spesa diversa dagli interessi.

Un avanzo primario positivo è dunque una condizione necessaria per ridurre il debito. Ma non è una condizione sufficiente: perché il debito si riduca, l'avanzo primario deve poter pagare tutti gli interessi, e poi deve restare qualcosa per ripagare un po' di debito. Possiamo quindi pensare all'avanzo primario come a ciò che lo stato usa per pagare nel tempo gli interessi e rimborsare il debito che ha emesso. Dunque per ripagare il debito odierno, lo stato deve generare parecchi anni di avanzi primari, tanto maggiori quanto maggiore è il debito iniziale.

Ovviamente, per il rapporto debito/Pil conta anche la crescita: come sappiamo, se questa è bassa sarà necessario un avanzo primario ancora più alto per ridurre il rapporto, o per evitare che aumenti. Questa è esattamente la situazione dell'Italia. Essa ha un debito alto e una crescita bassa: per entrambi i motivi, lo stato deve avere avanzi primari elevati già solo per evitare che il rapporto debito/Pil esploda. Negli ultimi vent'anni l'Italia ha avuto un avanzo primario medio del 2,2 per cento del Pil, più che quintuplo di quello tedesco. Eppure, nello stesso periodo, il rapporto debito pubblico/Pil italiano è aumentato più di quello tedesco: 16 punti percentuali contro 14. Il motivo è da cercare nei due fattori appena discussi: l'Italia aveva un debito iniziale più alto, e ha avuto una crescita più bassa.<sup>4</sup>

Sul sito del ministero dell'Economia si può trovare la seguente affermazione, nel contesto di un'analisi della politica di bilancio italiana: “Per apprezzare appieno lo sforzo prodotto dal paese bisognerebbe guardare al saldo primario. [...] Ebbene l'Italia risulta il paese che ha mantenuto l'avanzo primario in media più elevato (1,1 per cento), tra i pochi ad aver prodotto un saldo positivo”.<sup>5</sup>

Questa affermazione è un po' birichina. Presa isolatamente, la performance

italiana in termini di avanzo primario può effettivamente sembrare impressionante; ma una volta posta nel contesto di un alto debito pubblico e di una bassa crescita, non ha più niente di straordinario: anzi, è esattamente quello che ci si aspetterebbe, e che si aspettano i mercati... che infatti non vi trovano alcun motivo particolare per “premiare” il nostro paese. In altre parole, quando si parte da un debito pubblico così alto, avanzi primari come quello italiano sono *inevitabili* se si vuole scongiurare che il debito esploda. Dal punto di vista degli investitori, se non ci fossero stati questi avanzi primari, nessuno avrebbe più comprato il debito pubblico italiano.

C'è un altro modo per comprendere tutto questo. Nel 1996 Giovanni ha comprato una casa che costa il triplo di quella che ha comprato John, e ha fatto un mutuo triplo. Negli anni successivi Giovanni è quindi costretto a risparmiare molto più di John, per ripagare il mutuo; infatti, Giovanni risparmia il doppio di John. Una persona che li abbia conosciuti nel 2015 e che non abbia visitato le loro case osserverebbe che Giovanni è molto più virtuoso di John. Ma le loro banche non hanno la stessa percezione: Giovanni ha scialacquato all'inizio per una casa stravagante, il fatto che risparmi il doppio di John non fa nessuna impressione sulle banche; anzi, dovrebbe risparmiare più del triplo di John per ripagare il mutuo nello stesso arco di tempo. Nonostante risparmi molto di più, per le banche Giovanni è quindi ancora molto più rischioso di John.

2) *In Italia la ricchezza privata è molto più alta che negli altri paesi.* Per alcuni, guardare al rapporto debito pubblico/Pil è sbagliato: bisognerebbe guardare al rapporto tra debito pubblico e ricchezza del paese. Nonostante i due termini siano spesso, ed erroneamente, usati come sinonimi, “Pil” e “ricchezza” sono due cose diversissime: il Pil misura il flusso di reddito prodotto ogni anno dal paese, mentre la ricchezza è il valore di tutti gli attivi del paese: le case, i macchinari e gli stabili delle aziende ecc. L'analogo del Pil per una famiglia è il reddito guadagnato ogni anno; l'analogo della ricchezza è il valore della casa posseduta (al netto del mutuo gravante su di essa), delle azioni, dei Bot, del conto in banca, dell'auto e dei gioielli di famiglia ecc.

L'idea è la seguente. Carlo e Paolo guadagnano entrambi 40.000 euro all'anno, e fanno ciascuno un mutuo di 80.000 euro: il rapporto debito/Pil è dunque per entrambi di 2. Improvvisamente lo stipendio di Carlo viene ridotto a 20.000 euro: il suo rapporto debito/Pil sale a 4. Questo significa necessariamente che Carlo ora è più rischioso di Paolo? Dipende: supponiamo che Carlo abbia un appartamento del valore di 100.000 euro, e Paolo solo un orologio lasciatogli dalla nonna del valore di 5000 euro. Male che vada, Carlo

può sempre vendere l'appartamento e pagare il debito; anche se vende l'orologio, Paolo invece non può ripagare il debito. Anche se il suo rapporto debito/Pil è più alto, Carlo è dunque meno rischioso per una banca, perché il suo rapporto debito/ricchezza è più basso.

In realtà, nessuno dei due denominatori, il Pil o la ricchezza, è ideale. Dal punto di vista degli investitori, ciò che importa è la capacità di ripagare il debito, quindi il gettito fiscale totale. In questo senso, l'Italia non è messa particolarmente bene, per tre ragioni:

- ha una pressione fiscale già elevatissima, quindi non ulteriormente aumentabile;
- ha una grossa componente di economia sommersa, che, per definizione, non può contribuire al gettito fiscale;
- è notoriamente incapace di tassare la ricchezza. In molti altri paesi le tasse sulla ricchezza, principalmente sulla casa, sono una fonte importante di introiti, soprattutto per le amministrazioni locali; in Italia, sappiamo bene che la tassa sulla casa è la più impopolare. Se un paese ha una ricchezza privata elevata, ma non la può tassare, dal punto di vista della capacità di ripagare il debito pubblico questa diventa irrilevante.

Ma c'è un altro motivo, più profondo, per cui l'argomento della ricchezza è fallace. Per lo più questo argomento si basa sulla maggiore propensione delle famiglie italiane a possedere case: in Italia il tasso di proprietà delle abitazioni è del 77 per cento, contro il 45 per cento in Germania. Ma a chi appartengono le case se non alle famiglie? Per esempio, a società di assicurazioni e immobiliari, che sono a loro volta possedute da famiglie. Quindi anche in Germania tutte le case sono, in ultima analisi, possedute da famiglie. Poi c'è il resto della ricchezza (netta) delle famiglie; c'è lo stock di capitale delle imprese, inclusi gli immobili non adibiti ad abitazione; e c'è anche lo stock di capitale pubblico: lo stato, dopotutto, non ha solo debiti, ma anche attivi. Anche tutto questo è posseduto, direttamente o indirettamente, dalle famiglie, e costituisce la ricchezza globale del paese, da contrapporre al debito dello stato.

Non è assolutamente chiaro perché questa ricchezza totale dovrebbe essere più alta in Italia. Anche se è molto difficile misurarla, ci si può fare un'idea guardando a quanto hanno investito (nel senso della contabilità nazionale, cioè produzione di nuovi beni capitali) in passato l'Italia e altri paesi europei: la ricchezza totale di oggi, infatti, non è altro che la ricchezza totale di ieri più la somma degli investimenti intercorsi nel frattempo (meno il deprezzamento

del capitale). Nel periodo 1991-2015, il tasso di investimento (cioè, il rapporto tra investimenti e Pil) italiano è stato del 20 per cento, il più basso tra i maggiori paesi dell'Eurozona, che in media ha investito il 22 per cento del Pil ogni anno. È difficile immaginare che, nonostante un tasso di investimento così basso, l'Italia abbia la ricchezza più alta di tutti.

Possiamo continuare a sostenere che i nostri avanzi primari sono i più alti d'Europa, che la nostra ricchezza privata è la migliore assicurazione contro il debito pubblico, e che i mercati, le agenzie di rating, e gli altri paesi europei ci puniscono ingiustamente. Ma lamentarsi e vedere congiure in valutazioni normalissime e spiegabilissime scredita il paese e il suo governo, perché dà l'impressione che si faccia finta di non capire come funzionano l'economia e i mercati, o che non lo si capisca davvero. Nessuna delle due alternative appare molto appetibile.

#### *2.4 Una scoperta epocale: gli italiani non amano le tasse*

“La polemica antitasse è irresponsabile. [...] Le tasse sono una cosa bellissima.” Tommaso Padoa-Schioppa, ministro dell'Economia dell'ultimo governo Prodi, non c'è più e non può difendersi, e questa sua famosa frase dell'ottobre 2007 è estrapolata da un contesto più articolato e meno odioso.<sup>6</sup> Ma resta il fatto che è difficile immaginare una frase più insensibile e altezzosamente distaccata dalla realtà di decine di milioni di italiani.

Per decenni la politica italiana ha avuto un atteggiamento perverso rispetto alle tasse: nessuno si poneva il problema di se e come ridurle. L'occupazione principale dei ministri dell'Economia era estendere una detrazione dello 0,01 per cento alle persone nate nella seconda metà di giugno degli anni bisestili residenti in comuni il cui nome iniziava con la “f” o la “m”, compensarla con un aumento dell'Iva dello 0,02 per cento sulle macchine fotografiche di un certo peso e di un certo colore, e inventarsi qualche motivo per cui una tale manovra avrebbe dovuto stimolare l'economia. Poi venne Berlusconi, che per primo pose la questione, allora apparentemente rivoluzionaria, della riduzione delle tasse, e mostrò ai guru allibiti che si possono addirittura guadagnare voti con questa bandiera. Nella realtà combinò poco, perché si affidò soprattutto ad annunci a effetto e si scontrò con la dura realtà dei mercati nella tempesta perfetta del 2011. Intanto, mentre il mondo entrava nel Ventunesimo secolo, la sinistra italiana continuava imperterrita a ignorare la questione, come mostra la frase di Padoa-Schioppa.

È stato un enorme merito di Renzi avere fatto piazza pulita di un atteggiamento perverso della sinistra e centro-sinistra italiani (almeno la maggioranza di essi, perché molti continuano a nutrirsi della vecchia retorica

e dei vecchi slogan), e aver riconosciuto apertamente che in Italia le tasse sono troppo alte, la gente le detesta, e qualcosa va fatto. Le imposte, infatti, un poco sono scese: una svolta epocale.

## 2.5 Keynesiani, sudamericani e lafferiani

Purtroppo, manca ancora un passaggio, lo stesso che era mancato a Berlusconi. Abbiamo visto che il vincolo di bilancio è impietoso: per ridurre le tasse seriamente, prima o poi bisogna ridurre la spesa. Al di là degli annunci e delle dichiarazioni occasionali, pochi tra coloro che vogliono tagliare le tasse sono preparati a un'azione seria e ben studiata di riduzione della spesa. Soprattutto, e questo sarà uno dei temi principali di questo libro, manca la consapevolezza delle grandezze in gioco: se si vuole ridurre le tasse di 50 miliardi (il 3 per cento del Pil, per portare la pressione fiscale da un soffocante 43 per cento a un ancora troppo alto 40 per cento), non basta ridurre la spesa di 3 o 4 miliardi, bisogna essere preparati a ridurla di qualche decina di miliardi. E questo non si fa dalla sera alla mattina.

Molti di coloro che non vogliono o non sanno tagliare la spesa pubblica sostengono invece che ridurre la spesa non è desiderabile, e nemmeno necessario per diminuire le tasse. Addirittura, per alcuni il metodo migliore per ridurre le tasse è *aumentare* la spesa pubblica. Sono convinto che molti sostengono questa posizione per comodità e pigrizia intellettuale, per giustificare la propria inazione agli occhi di se stessi e degli altri; molti invece ci credono veramente. In ogni caso, è importante capirne la logica, con l'ovvia avvertenza che di rado essa è esplicitata chiaramente nel dibattito politico.

Come vedremo, questa posizione ha più versioni, ma tutte hanno tre punti in comune. Primo, il modo migliore per ridurre il rapporto debito pubblico/Pil è di far crescere il Pil. Secondo, le politiche di bilancio espansive (cioè, un aumento del disavanzo) fanno crescere il Pil. Terzo, di conseguenza, le politiche di bilancio espansive riducono il rapporto debito/Pil e, nelle posizioni più estreme, anche il disavanzo di bilancio: un aumento del disavanzo alla fine porta a una riduzione del disavanzo!

Le diverse versioni si differenziano nel modo di attuare una politica di bilancio espansiva: per alcune aumentando la spesa pubblica, per altre riducendo le tasse. Ma per tutte, ridurre la spesa non è nell'agenda. L'Appendice A<sup>2</sup> presenta le diverse teorie con maggiori dettagli, e una tabella con un semplice esempio numerico. Qui mi limiterò a delineare i tratti essenziali.

Cominciamo dalle due posizioni che si affidano a un aumento della spesa



per innescare la crescita del Pil. La differenza tra le due è nell'entità degli effetti sulla crescita del Pil, e di conseguenza su debito pubblico e disavanzo di bilancio. Per semplicità, assumiamo inizialmente un'aliquota delle tasse del 50 per cento: per ogni euro di aumento del Pil, le entrate dello stato aumentano di 50 centesimi.

Supponiamo inizialmente che il moltiplicatore della spesa pubblica sia positivo e pari a 1, ciò significa che, se aumento la spesa pubblica di 10 euro, il Pil aumenta di 10 euro. Con un'aliquota media del 50 per cento, le entrate dello stato aumentano di 5 euro, meno della spesa. Il disavanzo e il debito pubblico quindi aumentano. L'aumento della spesa pubblica porta dunque a un aumento del Pil, al prezzo di un lieve deterioramento dei rapporti disavanzo/Pil e debito/Pil. Questa è la posizione che possiamo chiamare "keynesiana della spesa".

Supponiamo ora che il moltiplicatore della spesa sia molto più alto, pari a 3. Il Pil aumenta quindi di 30 euro, e le entrate dello stato di 15 euro, più della spesa; il disavanzo dunque scende. L'aumento della spesa pubblica porta quindi a un aumento del Pil, ma anche a una *riduzione* dei rapporti disavanzo/Pil e debito/Pil, e persino a una riduzione del disavanzo in termini assoluti. Questa è la posizione che possiamo chiamare "sudamericana", perché alla base, fra gli altri, degli esperimenti populistici degli anni ottanta e novanta in Sud America.

Se fosse vero questo paradigma, avremmo scoperto il segreto della crescita perpetua: aumentiamo la spesa pubblica, aumentiamo Pil e occupazione, senza aumentare né il disavanzo né il debito pubblico, e senza aumentare le tasse: anzi, possiamo addirittura creare spazio per ridurle! Cosa c'è di meglio? Non è sorprendente che questo argomento sia stato utilizzato centinaia di volte negli anni settanta e ottanta per far passare aumenti di spesa in Parlamento. Quando si voleva costruire un'autostrada inutile che finiva nella città di origine di qualche politico al governo, il Parlamento fingeva di credere che le coperture sarebbero venute dalle maggiori entrate generate dal maggiore reddito creato dall'autostrada in questione.<sup>8</sup> Sappiamo tutti cosa è successo al disavanzo e al debito pubblico in quegli anni.

Eppure, questa pericolosissima leggenda metropolitana continua ad affascinare i nostri politici. Il ministro dei Trasporti Graziano Delrio, una persona sensata ed equilibrata, nel discutere un piano di investimenti pubblici di 20 miliardi dichiarava nell'estate del 2015: "Far ripartire i cantieri significa proprio aumentare il gettito fiscale, dare nuove risorse per consentire l'abbassamento delle tasse. Fare manutenzione del territorio, far ripartire grandi e piccole opere consente quindi di diminuire le tasse".<sup>9</sup> Se fosse veramente così, perché limitarsi a 20 miliardi?

Le prossime due posizioni sono speculari alle prime due, e se ne differenziano solo nel tipo di manovra di bilancio espansiva: anziché un aumento di spesa, un taglio di tasse. Partiamo dalla situazione iniziale dell'esempio precedente, e supponiamo che il governo riduca l'aliquota di tutte le tasse dal 50 al 45 per cento.

Se il moltiplicatore delle tasse è 1, il Pil aumenta a 105 euro; ma poiché l'aliquota media delle tasse è scesa al 45 per cento, le entrate totali scendono. Questo è il caso speculare a quello "keynesiano della spesa": il Pil sale, al prezzo di un lieve deterioramento dei rapporti disavanzo/Pil e debito/Pil. Possiamo chiamare questa posizione "keynesiana delle tasse" (ebbene sì, anche in un modello keynesiano una riduzione delle tasse aumenta il Pil).

Supponiamo ora che il moltiplicatore delle tasse sia molto più alto, pari a 3. Poiché il Pil aumenta molto, le entrate dello stato aumentano anche se l'aliquota media è diminuita: di conseguenza, il disavanzo ora *scende*. Come nel caso speculare "sudamericano", la politica di bilancio espansiva porta a un aumento del Pil, ma ora anche a una riduzione dei rapporti disavanzo/Pil e debito pubblico/Pil, e persino una riduzione del disavanzo in termini assoluti. E, come nel caso "sudamericano", tutti sono contenti: i cittadini perché guadagnano di più, pagano meno tasse per euro guadagnato e continuano a ricevere gli stessi servizi pubblici di prima; i politici perché non devono affrontare alcuna scelta difficile e si prendono anche i voti dei cittadini contenti di pagare meno tasse.

Questa teoria ha due nomi: il primo è quello pseudoscientifico di "curva di Laffer" (da Arthur Laffer, un economista di Chicago che, narra la leggenda, la formulò su un tovagliolo al ristorante); il secondo è più popolare ma più calzante: "*voodoo economics*", affibbiato da George Bush Sr. al programma di Ronald Reagan durante le primarie repubblicane del 1980. Per semplicità, chiameremo questa posizione "lafferiana". Se la teoria fosse corretta, avremmo scoperto la pietra filosofale che trasforma il piombo in oro e avremmo risolto tutti i problemi, economici e politici.

## 2.6 Il vincolo di bilancio non può essere aggirato

La maggior parte dei politici, degli economisti e dei commentatori probabilmente non sottoscriverebbe le posizioni estreme, "sudamericana" o "lafferiana". Moltissimi però sostengono una posizione "keynesiana della spesa" o "keynesiana delle tasse". L'idea è di dare "una scossa" all'economia attraverso una manovra di bilancio espansiva: accettare un lieve aumento dei rapporti debito/Pil e disavanzo/Pil in cambio di un miglioramento della crescita, e poi eventualmente ridurre il disavanzo e il debito tra qualche anno

mediante tagli di spesa, quando la ripresa si sarà consolidata. La posizione “keynesiana delle tasse” è stata sposata nei fatti dal governo attuale, che nel 2016 ha deciso di aumentare il disavanzo tagliando le tasse (o meglio, prevalentemente annullando l’aumento previsto dell’Iva) per circa l’1 per cento del Pil.

Concettualmente sembrerebbe semplice, ma il diavolo, come sempre, si annida nei dettagli. Un primo problema è “quando” ridurre la spesa pubblica una volta che l’economia si sia ripresa. Prendiamo il caso dei keynesiani delle tasse, ma il ragionamento si applica anche ai keynesiani della spesa. La strategia di tagliare le tasse subito, e di annunciare un piano credibile di riduzione delle spese in futuro, ha molti sostenitori. In Italia sono circolate numerose proposte di riduzione delle tasse di vario ammontare, alcune fino a 80 miliardi di euro, pari al 5 per cento del Pil (per un confronto, la riduzione di Tasi e Imu attuata dal governo Renzi per il 2016 valeva meno di 5 miliardi di euro), con un impegno del governo a diminuire la spesa in futuro per evitare che il debito aumenti permanentemente e che i mercati vadano nel panico.

Ma per questo sarebbe necessario un impegno di ferro e dettagliato a ridurre la spesa pubblica di almeno 50-60 miliardi,<sup>10</sup> diciamo, fra tre anni. Comunque lo si guardi, è un taglio di spesa gigantesco, colossale, immane. Per avere un’idea delle grandezze in gioco: nonostante tutti i proclami e le buone intenzioni, vedremo che negli ultimi due anni la spesa pubblica è rimasta sostanzialmente inalterata.

Ma come si potrebbe mantenere un tale impegno di ferro? Inevitabilmente, quando si parla di ridurre la spesa tra qualche anno, si tende a essere vaghi. Nessuno – che sia giornalista, commentatore, dirigente, ministro – produce un documento che elenchi ogni singolo capitolo di bilancio da ridurre con la legislazione d’accompagnamento necessaria, da attuare tra qualche anno; ci si limiterà a indicazioni generiche, quali “si razionalizzerà la spesa per acquisti di beni e servizi”. Questo è pericolosissimo, perché esime i politici non solo dal fare scelte difficili oggi, ma persino dal pensare a come farle in futuro. Chi è quel politico che pensa oggi a un piano da attuare fra tre anni? A onor del vero, non sono gli unici: con l’eccezione delle proposte del commissario Cottarelli, non ho mai visto un piano di riduzione della spesa non dico da 50 miliardi, ma anche solo da 25, con indicazioni precise, specifiche, concrete, attuabili.

Si potrebbero citare centinaia di dichiarazioni, interviste, articoli. Ne prendo quattro, di altrettante persone competenti, autorevoli ed equilibrate, precisamente per mostrare che è un problema serio e diffuso.

Il 7 giugno 2016, il ministro dell’Economia Padoan annunciava a *Porta a*

*porta* che la pressione fiscale sarebbe scesa al 40 per cento entro “pochi anni”, forse già entro la fine della legislatura, nel 2018.<sup>11</sup> Ma la pressione fiscale nel 2016 è al 43 per cento, per arrivare al 40 per cento occorrono 50 miliardi: dove si pensa di prenderli? Su questo il ministro non spendeva una parola.

Ogni anno, alla fine di maggio, si compie uno dei riti più inutili e pomposi della vita istituzionale italiana: le Considerazioni finali del governatore della Banca d'Italia. Via Nazionale si riempie delle auto blu di industriali, banchieri, politici, economisti, venuti da ogni parte del paese ad ascoltare una serie di banalità sull'economia italiana che potrebbero benissimo leggere in quindici minuti sul sito web della Banca d'Italia: ma essere lì quel giorno è uno *status symbol* irrinunciabile per chi vuole contare. Nell'ultima edizione di questo rito, il 31 maggio 2016, il governatore Ignazio Visco ha invocato per l'ennesima volta una riduzione del cuneo fiscale (cioè di tasse e contributi sul lavoro) e un aumento degli investimenti pubblici, il tutto ovviamente senza far salire il debito pubblico. Su come ottenere questo ambizioso risultato, però, anche in questo caso nessun suggerimento concreto.

Nel febbraio 2016 il viceministro dell'Economia Enrico Morando proponeva la sterilizzazione dell'aumento dell'Iva per tre anni (un impegno da 15 miliardi all'anno), una riduzione dell'Ires (la tassa sul reddito di impresa) per 3 miliardi, un ulteriore taglio al cuneo fiscale e un aumento degli investimenti pubblici. Il tutto mantenendo l'impegno di ridurre il rapporto debito/Pil, e senza sfondare il tetto del 3 per cento del rapporto disavanzo/Pil.<sup>12</sup> Alla domanda di un giornalista su come finanziare questo ambiziosissimo programma, Morando era in grado di elencare due soli presunti risparmi di spesa: la riforma della Pubblica amministrazione e la riduzione del numero delle centrali di acquisto da 35.000 a 35. Sfortunatamente, la riforma della Pubblica amministrazione, per quanto desiderabile possa essere in sé, porterà risparmi limitatissimi, o addirittura comporterà aumenti di spesa, come vedremo. La stessa ministra della Funzione pubblica, Marianna Madia, ha dichiarato che “l'impostazione del ddl di riforma della P.a. non è di spending review, non siamo partiti dai risparmi. La digitalizzazione porta risparmi, ma non li quantifico e sono contenta di non farlo”.<sup>13</sup> Le stesse relazioni tecniche ai provvedimenti finora attuati non prevedono riduzioni di spesa. L'accorpamento delle centrali di acquisto è un'opera estremamente meritoria, portata avanti con pazienza e competenza dal commissario alla revisione della spesa Yoram Gutgeld. Ma porterà al massimo un risparmio di 5 miliardi, notevole, ma da solo insufficiente a coprire la lista dei desideri e, in ogni caso, solo una volta a regime.

Un programma ancora più ambizioso propone il mio amico e collega Francesco Giavazzi: in più, rispetto a Morando, ci sono la riduzione dell'Irpef e l'eliminazione definitiva dell'Irap.<sup>14</sup> Per assicurare i mercati, Giavazzi suggerisce di ridurre la spesa pubblica in futuro, e avanza due proposte concrete: l'attuazione di un piano di diminuzione del numero delle partecipate pubbliche, e un aumento delle rette universitarie per gli studenti benestanti. Ma anche qui bisogna fare i conti con i numeri. Come vedremo, la riforma delle partecipate, per quanto anch'essa molto auspicabile, può portare al più risparmi minimi, di poche centinaia di milioni, e probabilmente neanche quelli. Far pagare una parte del costo dell'università alle famiglie che possono permetterselo, per finanziare borse di studio o prestiti d'onore per gli studenti meno abbienti, è un'ottima idea, che avanzai anch'io nel mio libro *L'università truccata*. Ma bisogna essere realisti: non succederà. In Italia, come in tutti gli altri paesi, le famiglie, gli studenti (anche quelli meno abbienti, che avrebbero tutto da guadagnare da questa proposta), i media si sono fatti abbindolare dalla retorica del "diritto allo studio". In ogni caso, quanto si potrebbe ricavare, realisticamente? Il fondo che finanzia le università pubbliche al momento è di circa 7 miliardi. Anche assumendo di farne pagare un terzo alle famiglie benestanti (una percentuale enorme), stiamo parlando di circa 2 miliardi: per finanziare tutto il programma di tagli di tasse, ne servono svariate decine.

Ma supponiamo, per assurdo, che un tale piano venga prodotto. Il governo attuale potrebbe non essere in carica fra tre anni; oppure, se sarà in carica, avrà sempre la facoltà di rimangiarsi la parola, e quasi certamente lo farà rimandando al futuro: "Vogliamo ridurre la spesa, ma quest'anno non è il momento giusto; lo faremo l'anno prossimo". Un esempio chiarissimo è proprio ciò che è successo negli ultimi due anni. Come vedremo, la Stabilità 2015 prevedeva una sia pur minima riduzione di spesa per il 2016; la Stabilità del 2016 l'ha rinnegata, in compenso ha annunciato un taglio per il 2017.

Dunque non ci sono alternative: per ridurre le tasse bisogna ridurre anche la spesa, ora. Non necessariamente nella stessa misura delle tasse: anzi, se l'economia è in recessione, aumentare il disavanzo è accettabile. Ma è importante dare il segnale che si hanno intenzioni serie, e soprattutto la *capacità* di tagliare la spesa. Questo è fondamentale, perché non è affatto scontato che un governo sia in grado di farlo, anche se lo vuole. Solo riducendo la spesa *ora* si possono convincere cittadini, mercati e resto d'Europa che si è capaci di farlo. Altrimenti, la riduzione delle tasse oggi non servirà a stimolare l'economia: poiché la spesa non scende, i cittadini capiscono che le tasse dovranno risalire in un futuro prossimo, e a un livello

ancora maggiore di quello da cui sono partite, per ripagare gli interessi accumulati nel frattempo.

A meno che... la crescita non aumenti così tanto che, esattamente come nella teoria lafferiana, non sia più necessario aumentare le tasse: la salita del Pil risolve tutti i problemi. Ma affidarsi alla speranza di una crescita così alta del Pil non è governare l'economia, è fare un giro alla roulette russa. Una scommessa che, al limite, ci si può permettere quando si ha un debito pubblico pari al 40 per cento del Pil, non quando è al 133 per cento: se si perde la scommessa, è il disastro.

C'è una lezione importantissima in tutto questo. Per lo stato (come per tutti noi) c'è un vincolo di bilancio ineludibile: se si spende più di quanto si incassa, il debito aumenta. È una definizione contabile, non è aggirabile. Eppure, è straordinario come nel dibattito corrente si tenda spesso a nascondersi dietro un dito. Tutti sembrano volere tutto: meno tasse, più investimenti pubblici, più scuole, più ospedali, meno debito pubblico, meno disavanzo. L'unico modo per ottenerlo è avere una straordinaria crescita del Pil. Tutto può accadere, ma, in assenza di miracoli, a qualcosa bisogna pur rinunciare. Di conseguenza, tutti coloro che vogliono ridurre le tasse devono anche proporre un piano di riduzione della spesa realistico, realizzabile e quantitativamente adeguato.

## *2.7 Il dibattito sull'austerità: tante incertezze, e due errori*

Il dibattito sulla spesa pubblica si interseca inevitabilmente, in Italia e in Europa, con il dibattito sull'austerità di bilancio. Le posizioni che abbiamo visto finora assumono un moltiplicatore della spesa positivo. Ma cosa succede se il moltiplicatore della spesa è negativo? In questo caso, per aumentare il Pil bisogna *ridurre* la spesa pubblica. Questo è esattamente ciò che sostiene la teoria dell'"austerità espansiva".

A molti questa teoria appare controintuitiva. Dopotutto, la spesa pubblica è una componente del Pil, come è possibile che, riducendola, quest'ultimo aumenti? Come dice il presidente del Consiglio Matteo Renzi: "Se tagli 25 miliardi di spesa pubblica, è pacifico che il Pil non cresce a sufficienza perché parte del Pil viene dalla spesa pubblica".<sup>15</sup> È una posizione molto diffusa, ma contiene due errori. Primo, non tutta la spesa pubblica fa parte del Pil, ma solo la componente "consumi e investimenti pubblici".<sup>16</sup> Questa componente vale 330 miliardi, il 40 per cento della spesa pubblica totale. Il resto sono pensioni, sussidi alle imprese, assegni di disoccupazione, interessi sul debito ecc., tutti trasferimenti (intermediati dallo stato) da certi cittadini ad altri. Come tali, non fanno parte del Pil.

Il secondo errore è che anche ridurre consumi e investimenti pubblici non riduce necessariamente il Pil. È vero che se lo stato riduce la spesa per auto della polizia di un milione, la componente consumi pubblici del Pil scende di un milione, ma in conseguenza di questa decisione si crea lo spazio per ridurre anche le tasse di un milione senza aumentare disavanzo e debito; la riduzione delle tasse, a sua volta, stimola i consumi o gli investimenti privati. È questo il nocciolo della teoria dell’“austerità espansiva”.

Personalmente, e per quello che può valere, sono molto scettico su questa teoria (anche se in passato ho sostenuto qualcosa di simile, credo sbagliando).<sup>17</sup> Ma, contrariamente a quanto molti pensano, la teoria ha una sua logica, e infatti ha numerosi autorevoli assertori, soprattutto al di là dell’Atlantico. E se qualcuno pensa di poter risolvere il dibattito guardando ai dati, è meglio si ricreda subito: come quasi sempre accade in economia, gli stessi dati possono essere interpretati in maniera opposta. Per questo il dibattito sull’austerità espansiva rimarrà vivo a lungo.

## *2.8 Revisione della spesa e austerità non sono sinonimi*

Tuttavia, è fondamentale comprendere che “revisione della spesa” e “austerità di bilancio” non sono necessariamente sinonimi: si può fare la prima senza imporre la seconda. Come? Basta ridurre le tasse più di quanto si riduca la spesa: il disavanzo di bilancio aumenta, e la politica di bilancio è espansiva.

Personalmente, ritengo che la decisione di rinnegare l’impegno con l’Europa e di aumentare il disavanzo di bilancio nel 2016 (rispetto al piano iniziale) di circa 1 punto del Pil sia stata corretta: in un periodo di recessione la riduzione del debito pubblico può aspettare, sarebbe stato rischioso aumentare l’Iva per quasi 20 miliardi. L’errore è stato un altro: rinnegare l’impegno di ridurre la spesa pubblica. Si dovevano diminuire le tasse ancor più della spesa, generando una manovra espansiva ma dando un segnale importante ai cittadini e all’Europa.

Ecco cinque motivi per cui la revisione della spesa è importante:

1) È condizione necessaria per smantellare il sottobosco in cui si nutre la commistione tra politica ed economia che ammorba e soffoca la nostra società. Le partecipazioni statali e locali, le posizioni dirigenziali inutili o iperpagate, i sussidi alle imprese, una larga parte dei fondi europei sono per lo più inutili e alimentano appetiti, scambi di favori, affarismi, e pura e semplice corruzione.

2) Molti programmi di spesa sono lievitati in modo casuale, disordinato, per accrescimento legislativo progressivo, senza una *ratio*, senza un approccio

organico. Ci sono, per esempio, tantissimi programmi per gli indigenti che si sovrappongono e non riescono a raggiungere le persone veramente bisognose, mentre spesso vengono erogati a famiglie che non ne hanno necessità.

3) Avrebbe un alto valore simbolico. I compensi scandalosi di politici, ex politici e alcuni dirigenti pubblici, per quanto nel loro complesso non enormi da un punto di vista macroeconomico (ma neanche piccoli, come vedremo), generano cinismo, distacco e risentimento tra i cittadini.

4) Anche se non si vuole applicare una politica di rigore adesso, è importante segnalare ai mercati, agli altri paesi e ai cittadini che il processo è partito. Altrimenti, siamo alle solite: “Ora non è il momento, lo faremo tra due anni”. Ma tra due anni saremo di nuovo allo stesso punto.

5) Infine, bisogna creare spazio per ridurre le tasse il più possibile, ora.

## 2.9 La revisione della spesa che non c'è stata

Ma è poi vero che la spesa pubblica non è ancora calata? Su questo argomento circolano numeri e interpretazioni molto diversi, quindi è importante fare chiarezza. “Abbiamo fatto 25 miliardi di tagli,” dichiarava il presidente del Consiglio Matteo Renzi nel febbraio 2016<sup>18</sup>; lo stesso concetto esprimeva il ministro dell’Economia Pier Carlo Padoan: “La spesa pubblica è stata tagliata di 25 miliardi, abbiamo tagliato molto, tanto che è difficile andare oltre”<sup>19</sup>; la stessa cifra di 25 miliardi si ritrova in un comunicato ufficiale del ministero dell’Economia: “Tra il 2014 e il 2015 il governo ha preso iniziative per la revisione della spesa che hanno determinato risparmi per 18 miliardi di euro nel 2015. Queste iniziative, insieme ai provvedimenti presenti nella legge di stabilità per il 2016, realizzano risparmi per 25 miliardi di euro nell’anno in corso”.<sup>20</sup> Dunque, sembra esservi un consenso in ambito governativo che ci siano stati 25 miliardi di tagli di spesa in due anni, circa l’1,5 per cento del Pil.

La Tabella 2.1 mostra gli effetti delle leggi di Stabilità 2015 e 2016 sulla spesa pubblica del 2016 rispetto al 2014 (l’Appendice B mostra ulteriori dettagli). Dalla riga 1, la spesa pubblica nel 2016 è inferiore a quella del 2014 per 4,6 miliardi,<sup>21</sup> meno dello 0,3 per cento del Pil: non esattamente una grande riduzione.

Tabella 2.1: La spesa pubblica nelle leggi di Stabilità 2015 e 2016

		2016 rispetto a 2014
1	Variazione netta di spesa	-4612
2	di cui: Minori spese	-24.728
3	di cui: Maggiori spese	20.116



Milioni di euro.

Come si spiega tanta differenza con le dichiarazioni ufficiali? E da dove viene la cifra di 25 miliardi che ricorre così spesso in queste dichiarazioni? Semplice: dalla riga 2 apprendiamo che venticinque miliardi è la riduzione di spesa *lorda* per il 2016, cioè il totale dei capitoli di spesa che sono diminuiti. Ma ovviamente ciò che permette di creare spazio per tagli di tasse è la riduzione della spesa *netta*, non di quella lorda. Dalla riga 3, il totale dei capitoli di spesa che sono aumentati è di 20 miliardi. Il netto è appunto 4,5 miliardi. Se faccio una dieta in cui abolisco i dolci ma in compenso mangio solo hamburger e patatine, il mio peso aumenterà, anche se posso sempre vantarmi con gli amici di seguire una dieta ferrea senza dolci.

Inoltre, i risparmi di spesa, sia lordi sia netti, sono sovrastimati, perché ben 5 miliardi sono dovuti a minori trasferimenti dallo stato agli enti locali (regioni, province, comuni). Non c'è alcuna garanzia che questo si traduca in tagli di spesa effettivi: sappiamo già che in alcuni casi sono aumentate le addizionali Irpef comunali e regionali; in altri casi vi saranno, per esempio, aumenti di tariffe locali. Al netto di queste misure sulle regioni, la spesa pubblica nel 2016 è aumentata (sempre rispetto al 2014) di quasi 700 milioni!

La decisione di non ridurre la spesa non è necessariamente errata: l'economia non è una scienza esatta, può darsi che alla fine la scelta del governo si riveli corretta (anche se non potremo mai provarlo). Ma una riduzione della spesa, semplicemente, non c'è stata.

#### Note

<sup>1</sup> Poiché la stragrande maggioranza del debito pubblico esistente non è indicizzato all'inflazione, un altro modo per ridurre il valore di mercato del debito pubblico è un aumento a sorpresa dell'inflazione attesa che faccia aumentare il tasso di interesse nominale e faccia diminuire il valore di mercato del debito pubblico. Per semplicità ignoriamo questo canale, che è molto meno rilevante in questo periodo di bassa inflazione e di banche centrali indipendenti.

Tecnicamente, il disavanzo è uguale al cambiamento del debito *netto* del settore pubblico, cioè del debito meno le attività. Ma le attività del settore pubblico variano meno delle passività, e sono molto difficili da valutare a prezzi di mercato.

<sup>2</sup> L'ex commissario alla spending review Carlo Cottarelli ha intitolato il suo recente libro *Il macigno. Perché il debito pubblico ci schiaccia e come si fa a liberarsene*, Feltrinelli, Milano 2016.

<sup>3</sup> Come sappiamo, le cose sono cambiate drammaticamente di recente, ed è merito di questo governo aver finalmente smesso di negare l'esistenza di un grave problema nel sistema bancario italiano, quello dei prestiti in sofferenza.

<sup>4</sup> C'è poi anche un terzo motivo: il tasso di interesse da pagare sul debito italiano era notevolmente più alto, a causa del famoso spread.

<sup>5</sup> "Consolidamento sì, ma con un occhio alla crescita", 15 marzo 2016, [http://www.mef.gov.it/focus/article\\_0019.html](http://www.mef.gov.it/focus/article_0019.html)

<sup>6</sup> La frase completa era: "La polemica antitasse è irresponsabile. Dovremmo avere il coraggio di dire

che le tasse sono una cosa bellissima e civilissima, un modo di contribuire tutti insieme a beni indispensabili come la salute, la sicurezza, l'istruzione e l'ambiente". Si veda per esempio: *Padoa-Schioppa: Le tasse? Bellissime*, "Corriere della Sera", 7 ottobre 2007, [http://www.corriere.it/politica/07\\_ottobre\\_07/irpef\\_tasse\\_padoa\\_schioppa.shtml](http://www.corriere.it/politica/07_ottobre_07/irpef_tasse_padoa_schioppa.shtml)

<sup>7</sup> L'Appendice online è reperibile sul sito [feltrinellieditore/statusquo](http://feltrinellieditore/statusquo).

<sup>8</sup> L'articolo 81 della nostra Costituzione prevede che ogni provvedimento di maggiore spesa pubblica indichi le risorse per finanziarlo (si noti quindi che la nostra Costituzione prevede da sempre l'obbligo del pareggio di bilancio – ma questa è un'altra storia).

<sup>9</sup> *Delrio: per abbassare le tasse riavviamo le infrastrutture*, intervista ad Alberto Mancini, "Il Messaggero", 22 luglio 2015, [http://www.ilmessaggero.it/pay/edicola/delrio\\_taglio\\_tasse\\_infrastrutture\\_risorse-1156573.html](http://www.ilmessaggero.it/pay/edicola/delrio_taglio_tasse_infrastrutture_risorse-1156573.html). I siti indicati nelle note sono stati visitati a giugno 2016.

<sup>10</sup> Perché 50-60 miliardi? Assumiamo che nel 2015 il disavanzo di bilancio fosse 0 e il debito pubblico 2000 miliardi, e che nel 2016 le tasse scendano permanentemente di 80 miliardi; il disavanzo sarà di 80 miliardi nel 2016, nel 2017 ecc. Assumendo per semplicità un tasso di interesse pari a 0, il debito pubblico aumenterà di 80 miliardi ogni anno. Dopo 3 anni, nel 2018, sarà aumentato di 240 miliardi, a 2240 miliardi. Per riportarlo al suo livello originario di 2000 miliardi, sarà necessario generare un avanzo di bilancio; se per esempio l'avanzo di bilancio è di 30 miliardi, ogni anno il debito pubblico scenderà di 30 miliardi, e nel 2026 sarà tornato a 2000 miliardi. Per generare un avanzo di bilancio di 30 miliardi sarà necessario ridurre la spesa di 110 miliardi. Nel frattempo, però, il Pil aumenterà, si spera; quindi per riportare il rapporto debito/Pil al livello originario potrebbe essere sufficiente un taglio di spesa inferiore a 110 miliardi. Tuttavia, anche il tasso di interesse a cui si accumula il debito pubblico non sarà, realisticamente, 0 per molto tempo. Da qui la stima "spannometrica" di un taglio di spesa di 50-60 miliardi.

<sup>11</sup> <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2016-06-07/padoan-pressione-fiscale-scendera-40per cento-pochi-anni-taglio-tasse-2018-183632.shtml?uuid=ADCfAhX>

<sup>12</sup> Intervista a Mario Sensini, "Corriere della Sera", del 28 febbraio 2016, [http://www.corriere.it/economia/16\\_febbraio\\_29/aumenti-iva-bloccati-tre-anni-a17d0188-de46-11e5-8660-2dd950039afc.shtml?refresh\\_ce-cp](http://www.corriere.it/economia/16_febbraio_29/aumenti-iva-bloccati-tre-anni-a17d0188-de46-11e5-8660-2dd950039afc.shtml?refresh_ce-cp)

<sup>13</sup> Moreno Morando, *Madia: "Il punto di partenza della riforma non è la spending review"*, "Il Quotidiano della Pubblica amministrazione.it", 11 luglio 2014, [http://www.ilquotidianodellapa.it/\\_contents/news/2014/luglio/1405113044066.html](http://www.ilquotidianodellapa.it/_contents/news/2014/luglio/1405113044066.html)

<sup>14</sup> [http://www.corriere.it/economia/16\\_febbraio\\_28/tasse-cassa-depositi-banche-b0331b7c-dd97-11e5-8232-4d06db738c6b.shtml](http://www.corriere.it/economia/16_febbraio_28/tasse-cassa-depositi-banche-b0331b7c-dd97-11e5-8232-4d06db738c6b.shtml)

<sup>15</sup> Agnese Ananasso e Andrea Silenzi, *Assemblea Pd, Renzi: "O cambia o l'Europa diventa giochino burocratico"*, "la Repubblica", 21 febbraio 2016, [http://www.repubblica.it/politica/2016/02/21/news/unioni\\_civili\\_governo\\_amministrative\\_al\\_via\\_1\\_asse\\_133893176/](http://www.repubblica.it/politica/2016/02/21/news/unioni_civili_governo_amministrative_al_via_1_asse_133893176/)

<sup>16</sup> Una lavagna nuova per una scuola pubblica è un acquisto di beni da parte dello stato; lo stipendio di un insegnante è il corrispettivo di un servizio acquistato dallo stato; entrambi fanno quindi parte della componente "consumi e investimenti pubblici" del Pil.

<sup>17</sup> Ho espresso i miei dubbi in: *The "Austerity Myth": Gains Without Pain?*, in Alberto Alesina e Francesco Giavazzi (a cura di): *Fiscal Policy After the Financial Crisis*, National Bureau of Economic Research and Chicago University Press, Chicago 2013, pp. 307-358.

<sup>18</sup> Agnese Ananasso e Andrea Silenzi, *Assemblea Pd, Renzi: "O cambia o l'Europa diventa giochino burocratico"*, cit.

<sup>19</sup> Andrea Carugati, *Pier Carlo Padoan dichiara la spending review al capolinea*, "The Huffington Post", 17 marzo 2016, [http://www.huffingtonpost.it/2016/03/17/padoan-spending-review-capolinea\\_n\\_9488506.html](http://www.huffingtonpost.it/2016/03/17/padoan-spending-review-capolinea_n_9488506.html)

<sup>20</sup> [http://www.mef.gov.it/inevidenza/article\\_0190.html](http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0190.html)

<sup>21</sup> Si noti che l'intera riduzione di 4,6 miliardi è dovuta alla Stabilità del 2015: non c'è stata alcuna

diminuzione ulteriore nel 2016. Si noti inoltre che non considero un aumento di spesa gli 80 euro in busta paga, che da un punto di vista contabile sono considerati un aumento di spesa, ma concettualmente sono un taglio di tasse.

## I privilegi della classe dirigente e l'evasione fiscale: il peso delle aspettative eccessive

### *3.1 I privilegi della classe dirigente: ancora molto da fare*

Dunque non ci sono scappatoie: tutte le volte che si vuole tagliare le tasse o aumentare la spesa pubblica, bisogna trovare le risorse. Le soluzioni più gettonate, nei talk show e in tanti discorsi a tutti i livelli, sono due: tagliare i privilegi della casta e combattere l'evasione. Sono proposte sacrosante, e vanno perseguite con la massima determinazione, ma a livello quantitativo sono molto meno rilevanti di quanto comunemente si creda. Questo è un punto fondamentale, su cui si perpetuano malintesi molto pericolosi. Sarebbe bello e facile che le cose non stessero così, ma non sarebbe costruttivo continuare a illudersi. Non sarà da queste due voci che si potranno ottenere le risorse principali per finanziare tagli di tasse consistenti o aumenti mirati della spesa sociale.

Per fare chiarezza su questi argomenti, non c'è che una strada: una ricognizione completa dei costi della politica e della classe dirigente,<sup>1</sup> in modo da poter avere un'idea attendibile di quanto si può risparmiare. Realisticamente. Alla fine di questo capitolo arriveremo a una stima compresa tra 1 e 2 miliardi, su 800 miliardi circa di spesa pubblica totale; non sufficienti per risolvere da soli i problemi del paese, ma comunque una cifra rilevante.

Una ricognizione a trecentosessanta gradi è fondamentale perché l'azione contro i privilegi della classe dirigente va portata avanti in modo organico e sistematico, per tre motivi. Primo, perché un "piano per la giustizia sociale" è l'unico modo per far passare una revisione sistematica di tutta la spesa pubblica, che comporterà inevitabilmente sacrifici per alcune categorie. Una revisione globale della spesa sarà politicamente fattibile solo mostrando che questi sacrifici sono concretamente condivisi anche dall'élite. Secondo, se si procede un ente alla volta, ci si espone all'accusa di accanirsi contro una determinata categoria, scatenando la solita ridda di teorie del complotto. Se, per esempio, si ingaggia una battaglia per ridurre solo i compensi di un certo

organo costituzionale, quest'ultimo impiegherà poco a conquistarsi le simpatie dei media e dei cittadini presentandosi come la vittima di una congiura che vuole silenziare un baluardo della democrazia. Terzo, da un punto di vista dell'iter legislativo è molto più probabile che il Parlamento approvi una riduzione dei privilegi generalizzata se allo stesso tempo gli si chiede di ridurre i propri, e viceversa.

Questi punti non sono mai stati ben compresi dai politici. Quando arrivai a Roma pensavo che i privilegi della classe dirigente fossero uno dei problemi più urgenti per la maggioranza, soprattutto perché è un argomento che offre alle opposizioni milioni di voti su un piatto d'argento. Ma non ho mai incontrato un solo politico o un solo dirigente che si fosse posto seriamente il problema, che avesse fatto una riflessione o che avesse intrapreso alcuna iniziativa sistematica per risolverlo, magari anche solo raccogliendo qualche dato e informazione. Per tutti l'esistente sembrava perfettamente razionale: Hegel (o almeno la versione semplificata che impariamo a scuola) sarebbe stato fiero di loro. Ho avvertito più volte la sensazione che mettere in discussione l'esistente fosse percepito da chi mi ascoltava come un segno di infantilismo politico, come se fossi in ritardo di qualche anno. Spesso mi sono sentito dire "il problema della casta non esiste più, sei solo tu a esserne ossessionato, è arrivato il momento di andare oltre". Eppure sarebbe bastato leggere i commenti dei lettori sui giornali online, o guardare qualche talk show ogni tanto, oppure ancora ascoltare un po' di amici e conoscenti, per capire che il problema non è affatto scomparso.

I privilegi della classe dirigente hanno un'enorme visibilità e generano il peggiore dei mali che affligge la nostra società: il cinismo. Allontanano i cittadini, soprattutto i giovani, dalla cosa pubblica; incoraggiano teorie del complotto, questo male tipicamente italiano che viene usato da chi non ha soluzioni costruttive ai problemi; alimentano la disinformazione, perché quando si vedono complotti e privilegi intoccabili dappertutto non si ha né interesse né incentivi a informarsi sui fatti; e di conseguenza impediscono una discussione razionale dei problemi.

A una domanda di Aldo Cazzullo,<sup>2</sup> "Cosa aspetta a lanciare un grande piano di tagli ai costi della politica? Abolizione di tutti i vitalizi, dimezzamento delle indennità?", il presidente del Consiglio Matteo Renzi rispondeva così: "Abbiamo fatto molto, dal finanziamento ai partiti alla cancellazione di quasi 4000 poltrone nelle province. Siamo intervenuti sulle auto blu. Abbiamo messo un tetto ai dirigenti pubblici, con uno stipendio che può arrivare al massimo all'indennità del capo dello Stato, 240.000 euro. Se passerà la riforma della Costituzione come l'abbiamo scritta, un consigliere regionale non potrà prendere più del sindaco del comune capoluogo. Ma di cosa

parliamo ancora? Oggi un politico prende meno non solo di un tecnico o di un giornalista...”.

È vero per esempio che, inspiegabilmente, i ministri non parlamentari sono pagati poco. Ma il punto è che i privilegi della classe dirigente sono di gran lunga più vasti e variegati degli esempi citati da Renzi. Quando li si consideri tutti in modo sistematico, ciò che è stato fatto finora appare chiaramente in tutta la sua pochezza. Per comprenderlo, bisogna raccogliere dati e analizzarli. Ma neanche questo basta: una volta appurato che un certo dirigente guadagna esattamente una certa cifra, possiamo continuare a disquisire all’infinito se è troppo o troppo poco. L’unico modo per farsi un’idea è “confrontare” con altri paesi simili a noi, con amministrazioni pubbliche ragionevolmente efficienti. Una differenza in più o in meno del 5 per cento non ci dice molto, ma una differenza sistematica del 50 o 100 per cento per funzioni identiche (come è il caso di molte figure istituzionali, lo vedremo) non può non farci riflettere. In questo capitolo scopriremo che non è vero che si è già fatto tanto: ridurre certi privilegi del 5 per cento è una presa in giro, se si partiva da un eccesso del 100 per cento. I privilegi della classe dirigente italiana rimangono eccezionali quando confrontati a quelli di tanti altri paesi europei, che peraltro hanno un debito pubblico molto inferiore al nostro.

Ma l’inerzia su questo tema non è solo un errore politico. Sono antropologicamente affascinato dalla persistente insensibilità al problema dei privilegi della classe dirigente da parte di molti suoi membri che ho incontrato durante la mia esperienza a Palazzo Chigi. La legge di Stabilità per il 2015 includeva un articolo per impedire di aggirare il tetto di 240.000 euro al compenso dei dirigenti ministeriali. Era una norma tecnica, che riguardava poche persone; pensavo che non avrebbe suscitato alcuna controversia. La sera dopo l’approvazione della Stabilità da parte del Consiglio dei ministri, partecipai a una riunione di alcuni dirigenti per un’ulteriore lettura dell’articolo e per risolvere eventuali piccoli problemi tecnici. La Stabilità contiene centinaia di norme; avendo poche ore a disposizione, si dovette procedere a ritmo serrato, anche per norme che impattavano su larghe fasce della popolazione, e che avrebbero meritato un esame più approfondito. Ma arrivati alla norma sul tetto alla remunerazione, la riunione si incagliò. Dapprima i dirigenti presenti espressero dubbi sulla costituzionalità del provvedimento; poi si accese una discussione se fossero più colpiti dalla norma i consiglieri di stato o gli avvocati dello stato (entrambe categorie ben rappresentate tra gli astanti); un giovanissimo dirigente si lanciò in una lunga geremiade di cui compresi ben poco, eccetto che il suo reddito pensionabile di 240.000 euro avrebbe subito una decurtazione di qualche migliaia di euro di lì a qualche anno. Tralascio l’ulteriore escalation, una diatribe se fossero più

importanti e adeguatamente compensati i consiglieri di stato o gli avvocati dello stato.

Dopo un brevissimo esame di altri provvedimenti la riunione si concluse. Ma mancava la sorpresa finale. Squillò il telefono di un altissimo dirigente del ministero dell'Economia, che comunicò con un sorriso raggianti: "Mi dicono che la norma sui 240.000 euro che abbiamo appena discusso sarebbe incostituzionale". Grande sollievo di tutti. Il ministro presente non fiatò; era tutto normale.

Si dirà che non c'è niente di straordinario in queste storie: è normale difendere il proprio stipendio, è umano pensare che sia sempre quello degli altri a essere "troppo alto", è comprensibile che ognuno pensi di meritarsi tutti i soldi che guadagna. Ma l'Italia è un paese in guerra, contro i due nemici peggiori: la disoccupazione giovanile e il cinismo. E in questa guerra, la classe dirigente deve saper fare un passo indietro, altrimenti diventa come il generale Cadorna che nella Prima guerra mondiale mandava i soldati al macello dalla sua villa di Udine, o come i generali da "armiamoci e partite".

In questo capitolo cercherò di dare un'idea dell'entità di questi privilegi, di cosa si può realisticamente fare per ridurli, e di quanto si può concretamente pensare di risparmiare. "Chinare la testa e lavorare" con i dati e "confrontarli" con gli altri paesi sono i due capisaldi della metodologia che utilizzerò.

### *3.2 La Corte costituzionale: l'incoerenza istituzionalizzata*

È utile cominciare da un organo economicamente insignificante nel contesto dell'intero settore pubblico, ma molto importante per il suo valore simbolico: la Corte costituzionale.<sup>3</sup> Come vedremo, la Corte presenta l'intero repertorio di incoerenze che incontreremo in tanti altri organi e istituzioni: le remunerazioni fuori misura rispetto a qualsiasi standard internazionale; gli annunci di tagli senza alcun riscontro nella realtà; la scusa dell'indipendenza degli organi costituzionali; l'irrisione delle inevitabili perplessità dei comuni mortali, come se fossero bambini ignari della pratica degli affari di stato; i tentativi maldestri di confondere il cittadino.

Per inquadrare il problema, è utile partire da tre citazioni.

"Serve l'autorità morale di chi fa la politica, che deve essere moralmente riconosciuto come qualcuno di cui fidarsi. Un'autorità morale che dipende anche dalla sobrietà e dalla trasparenza del suo stile di vita." (Giuliano Amato, in un discorso agli studenti della Luiss, 24 novembre 2015)<sup>4</sup>

"[Il sistema politico finanziario] modella la società e le sue divisioni alla stregua delle sue esigenze riproduttive, secondo una tripartizione o, meglio, secondo tre cerchi concentrici. Coloro che stanno nel serpente sono i privilegiati del potere e del denaro, i quali, con funzioni diverse (politiche, ideologiche, tecnico-esecutive, avvocatistiche),

stanno e lucrano all'interno dello scambio denaro-potere. Attorno a loro, stanno coloro che operano per fornire loro l'humus materiale necessario. [...] In una sorta di servitù volontaria, costoro collaborano a mantenere in piedi un sistema di potere, subendo restrizioni nel loro tenore di vita, nelle condizioni di lavoro, nella disponibilità di servizi, nella sicurezza e nella previdenza sociale: sistema di potere che, pur sfruttandoli a un ritmo crescente, li vede quali vittime colluse perché, e fino a quando, li protegge dal rischio d'essere cacciati nel terzo cerchio. Nel terzo cerchio stanno gli inutili, i reietti, i disoccupati, abbandonati a se stessi come zavorra.” (Gustavo Zagrebelsky, intervento al Festival del diritto di Piacenza, settembre 2013)<sup>5</sup>

“Il lavoro manca soprattutto nel Mezzogiorno. Si tratta di una questione nazionale. Senza una crescita del Meridione, l'intero paese resterà indietro. Le diseguaglianze rendono più fragile l'economia e le discriminazioni aumentano le sofferenze di chi è in difficoltà.” (Sergio Mattarella, presidente della Repubblica, dal messaggio di fine anno del 31 dicembre 2015)<sup>6</sup>

Che cosa hanno in comune queste tre citazioni? Sono tutte condanne delle disuguaglianze sociali e di una classe dirigente arraffona. Sono tutte inserite in un contesto carico di retorica e privo di proposte concrete.<sup>7</sup> E sono state tutte pronunciate da giudici, o ex giudici, della Corte costituzionale. C'è qualcosa di stridente in questo, perché la Corte costituzionale è forse l'esempio più evidente di privilegio della classe dirigente. Un confronto con le Corti costituzionali di altri paesi, le cui finanze pubbliche sono peraltro in condizioni ben migliori delle nostre, lo dimostra inoppugnabilmente.

Dal maggio 2014 la remunerazione di un giudice costituzionale è di 360.000 euro e di 432.000 per il presidente, oltre a innumerevoli benefit, tra cui una macchina con autista per ogni giudice, un ampio appartamento a Roma nella foresteria, viaggi gratuiti su tutto il territorio nazionale, e molti altri. Ma per un lungo periodo, e prima del maggio 2014, Giuliano Amato e Sergio Mattarella hanno percepito, senza mai eccepire nulla (almeno pubblicamente), uno stipendio di 456.000 euro. E si noti che lo stipendio è sceso non perché i giudici se lo siano ridotto in un gesto di solidarietà verso il resto del paese, ma solo perché per legge esso è pari a una volta e mezzo lo stipendio del primo presidente della Corte di cassazione, che nel 2014 fu fissato a 240.000 euro. L'incarico alla presidenza di Gustavo Zagrebelsky è scaduto nel 2004, quindi il suo compenso non è ricostruibile esattamente; ma sappiamo, dal giornalista de “l'Espresso” Primo Di Nicola, che alla scadenza del mandato ha riscosso una liquidazione lorda di 907.000 euro (635.000 euro netti), oltre a percepire una pensione lorda *mensile* di 21.332 euro (12.267 netti).<sup>8</sup>

La Tabella 3.1 mostra i compensi medi dei giudici di varie Corti costituzionali e Corti supreme. I dati in valuta nazionale sono convertiti in euro usando i tassi di cambio corretti per la parità di potere di acquisto, che



tiene conto del diverso costo della vita nei vari paesi; quindi i valori della tabella dovrebbero indicare, con qualche approssimazione, il potere di acquisto del compenso dei giudici nei vari paesi se vivessero in Italia. Come si vede, i compensi dei giudici italiani sono enormemente più alti: più del doppio di quelli francesi, esattamente il doppio di quelli statunitensi, e circa due terzi più di quelli britannici e canadesi.<sup>9</sup>

*Tabella 3.1: Compensi dei giudici di varie Corti costituzionali e supreme*

	Italia 2014	Italia 2015	GB 2015	Francia 2015	Canada 2015	USA 2015
Media	463.944	364.800	225.356	162.353	210.972	182.751

Euro. I valori relativi agli altri paesi sono convertiti in euro usando il tasso di cambio corretto per la parità di poteri di acquisto nel 2015.

Di fronte a questi numeri, i difensori dell'indifendibile le hanno tentate tutte. Ecco il classico florilegio di scuse. “La Corte costituzionale è l'estremo baluardo della democrazia”: ma la Corte suprema statunitense non è certo stata chiamata, nella sua storia, a prendere decisioni meno importanti di quella italiana. “È necessario assicurare l'indipendenza dei giudici”: forse che i giudici inglesi, canadesi o statunitensi sono meno indipendenti di quelli italiani (che sono nominati peraltro per due terzi da governo e Parlamento)? “Gli stipendi alti servono per attrarre l'eccellenza”: forse che la qualità delle sentenze negli altri paesi è mediamente inferiore? Senza contare che qualsiasi giurista farebbe il giudice costituzionale gratuitamente, dato l'altissimo prestigio della carica. “I giudici costituzionali italiani lavorano molto”: ma la loro settimana lavorativa inizia il lunedì pomeriggio e finisce il giovedì, e a settimane alterne rimangono a casa a redigere sentenze. “Al netto delle tasse i giudici italiani guadagnano come quelli americani”<sup>10</sup>: una teoria affascinante, ma bastano due conti (e ancor prima un po' di buonsenso) per smontarla. Una rapida scorsa a internet per scaricare le varie aliquote, una tabellina Excel, e si scopre che al netto delle tasse un giudice italiano guadagna 197.000 euro, uno statunitense 120.000 euro (si veda la Tabella C.1). Infine, “Il costo della vita è più alto in Italia”, una teoria ancora più affascinante, lanciata da un ex presidente della Corte.<sup>11</sup> Anche qui, un po' di buonsenso dovrebbe bastare per sospettare che il costo della vita a Washington o a Londra sia molto più alto che a Roma. In ogni caso, i valori mostrati nella Tabella 3.1 tengono conto, come abbiamo detto, delle differenze del costo della vita.<sup>12</sup>

Ma è istruttivo leggere l'intero scambio tra l'ex presidente e il giornalista:

GIULIANO MARRUCCI (GIORNALISTA): “Cosa fanno di così speciale i giudici italiani per guadagnare il doppio dei tedeschi e quasi il triplo degli spagnoli?”.

ANNIBALE MARINI (PRESIDENTE EMERITO CORTE COSTITUZIONALE):  
“Sono delle categorie che vanno tutelate, perché esercitano una funzione delicatissima”.

GM: “Sì, ma anche in Germania vanno tutelate”.

AM: “Però il costo della vita in Germania è A, in Italia è B, in Spagna è C”.

GM: “Eh, appunto, in Germania è A”.

AM: “Ma non lo so questo, non lo so. Io capisco quello che lei dice. Dice: ‘No, ma in Germania lo fanno, perché non bisogna farlo in Italia?’. Eh, lo so”.

È uno scambio per certi aspetti inquietante: è chiaro che il giudice non ha alcun argomento razionale; ne tenta alcuni, non funzionano, se ne rende conto, ma non gli importa niente. Quello che per sessanta milioni di cittadini è uno scandalo per lui è un divertissement intellettuale (nemmeno tanto sottile, peraltro): questo è lo status quo, sono gli altri che vi si devono adeguare.

Alla fine, ciò che conta sono i numeri. La Corte costituzionale ha più volte sostenuto con i media di aver fatto una grande opera di razionalizzazione della propria spesa. La Tabella C.2 mostra che la spesa totale della Corte è rimasta inalterata fino al 2015, quando è improvvisamente diminuita da 61,4 a 54,4 milioni. Una riduzione di oltre il 10 per cento sarebbe veramente un risultato eccezionale; peccato che non sia vera. Essa è dovuta interamente a due voci, le pensioni dei giudici e del personale, scese in un anno di 10 milioni, su un totale di 20. Tenendo presente che nel frattempo i pensionati della Corte costituzionale sono aumentati da 235 a 243, è plausibile una tale riduzione? Ovviamente no: se fosse vera, le pensioni della Corte avrebbero dovuto, in media, più che dimezzarsi in un anno. Sarebbe stata una notizia, ma nessuno ne ha saputo niente. L'arcano è presto svelato, leggendo l'ultima pagina del bilancio di previsione del 2015: "Per quanto concerne il personale in quiescenza, giudici e dipendenti, si fa presente che nell'anno 2014 sono state istituite, rispettivamente, n. 2 contabilità speciali per il pagamento dei relativi trattamenti previdenziali". In altre parole, metà delle pensioni è stata messa fuori bilancio, e così dal bilancio ufficiale sono magicamente scomparsi 10 milioni. Poiché sono fuori bilancio, non abbiamo dati sulla spesa per pensioni nel 2015. Ma se nel bilancio del 2015 si fosse usata la spesa per pensioni del 2014 (una stima conservativa, perché – come abbiamo detto – i pensionati sono aumentati nel 2015), la spesa totale della Corte sarebbe *aumentata* del 5 per cento rispetto al 2014, da 61 a 64 milioni (si veda l'ultima riga della Tabella C.2).

Lo scandalo della Corte costituzionale, aggravato dalla pomposa retorica, dall'ostentata indifferenza a numeri inoppugnabili, dal sarcasmo esibito da alcuni suoi membri, e perfino da un puerile tentativo di confondere i numeri, persiste da anni senza che nessuno provi nemmeno a iniziare un ragionamento e un confronto civile sul tema.

### 3.3 I deputati: non credete ai proclami

Nel 2011 il presidente dell'Istat Enrico Giovannini fu incaricato dal governo Berlusconi di presiedere una commissione per confrontare i compensi di politici e dirigenti italiani con quelli di altri paesi europei. Sembrava un esempio del modo di procedere che ho sostenuto finora:

raccogliere dati e fare confronti internazionali. In realtà, la Commissione Giovannini fu l'esempio classico di come non applicare questo metodo: il mandato della Commissione era vastissimo, richiedeva di confrontare tantissime cariche di tantissimi organi in tantissimi paesi; per esempio, i compensi del Consiglio della magistratura militare in Spagna o l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura in Austria.<sup>13</sup> Un incarico semplicemente impossibile da portare a compimento. Ma la Commissione ci mise del suo: invece di indagare con i propri mezzi sui paesi e sugli organi più importanti, cosa ormai perfettamente fattibile con internet, mandò dettagliatissimi questionari a ogni organo in ogni paese, in sostanza chiedendo a ciascuno di essi di fare il lavoro per loro. Ovviamente pochissimi risposero, e di rado con i dati e i dettagli necessari per un confronto con l'Italia. Ancora una volta, mancò l'approccio del "chinare la testa e lavorare".

Purtroppo l'unico lascito della Commissione fu un errore: l'idea, desunta dall'unico documento che essa ha pubblicato, che i parlamentari italiani non costino più dei loro omologhi europei. Anche l'onorevole Paolo Fontanelli, questore della Camera, scrisse che "se si considerano oltre le indennità e i rimborsi anche i servizi di cui sono dotati i parlamentari per svolgere la propria funzione, i costi italiani sono inferiori a quelli della Francia, della Germania e della Gran Bretagna".<sup>14</sup> Questa affermazione è grossolanamente falsa. Prendiamo la Gran Bretagna, che oltre a essere simile all'Italia per dimensioni della popolazione e dell'economia, ha anche il vantaggio di avere la più lunga tradizione ininterrotta di sistema parlamentare nazionale. Un confronto non è immediato perché il compenso totale di un parlamentare è composto di varie voci, che hanno natura diversa e non facilmente comparabile. Ma con un po' di lavoro si riesce a confrontare mele con mele e pere con pere.

Il risultato è nella Tabella 3.2 (si veda la Tabella D.1 per ulteriori dettagli).<sup>15</sup> Partiamo dal trattamento economico di un deputato italiano. Esso consiste di un'indennità mensile lorda di 10.435 euro tassabili, e di una serie di altre voci (diaria, rimborso spese per l'esercizio del mandato ecc.) che sono tecnicamente dei rimborsi spese a forfait, ma, non essendo richiesta alcuna documentazione, sono di fatto un reddito non tassabile. Quindi il reddito intascabile di un deputato italiano, senza alcun bisogno di documentare alcuna spesa, è di 17.215 euro lordi e 13.297 netti. In Gran Bretagna, l'indennità è molto più bassa che in Italia, 6555 euro lordi e 4613 netti: questo è tutto ciò che un deputato britannico può "intascare" (anche in questo caso, le cifre in sterline sono convertite in euro tenendo conto del diverso costo della vita nei due paesi).

Il reddito netto intascabile di un deputato italiano è dunque quasi il triplo di

quello di un deputato britannico. Da dove viene quindi la leggenda che un parlamentare italiano costi meno al contribuente di uno britannico? C'è una componente addizionale: entrambi possono ricevere rimborsi spese dietro documentazione. Per il deputato italiano il rimborso spese massimo è 1845 euro. Per quello britannico il rimborso spese copre una serie molto ampia di voci: i collaboratori, l'ufficio nella circoscrizione, i viaggi ecc. (il sito<sup>16</sup> dell'Independent Parliamentary Standards Authority ha una pagina<sup>17</sup> che dà accesso a ogni singola ricevuta per ogni singola spesa di ogni singolo parlamentare). La media di questo rimborso nel 2014-2015 è stata di 14.228 euro per deputato. Sommando il totale intascabile e i rimborsi spese da documentare, il totale netto per un deputato italiano è 15.142 euro contro i 18.841 euro per uno britannico.

Tabella 3.2: I compensi netti di tasse dei deputati italiani e britannici

	Italia 2015	GB 2014/16
Indennità lorda	6517	4613
Diaria + Rimborsi spese forfettari	6780	0
Totale "intascabile"	13.297	4613
Rimborsi spese da documentare	1845	14.228
Totale "intascabile" + Rimborsi spese da documentare	15.142	18.841
Contributi ai gruppi parlamentari	4200	984
Rimborso spese elettorali	7481	0
Totale generale	26.823	19.825

Euro. I valori in sterline sono convertiti in euro usando il tasso di cambio corretto per la parità di poteri di acquisto nel 2015.

La Commissione Giovannini e la Camera hanno dunque ragione? Assolutamente no, perché un confronto corretto non finisce qui. Tra i rimborsi spese ai deputati britannici vi sono i rimborsi delle spese elettorali, che in Gran Bretagna vengono assegnati direttamente ai deputati mentre in Italia vanno ai partiti. Quindi per un confronto corretto è necessario includere nel totale italiano la media per deputato del rimborso elettorale ai partiti. Poiché quest'ultimo varia con gli anni, a seconda di quante elezioni ci sono state negli anni precedenti, nella tabella ho inserito la media dei bilanci consuntivi della Camera del 2012, 2013, 2014, diviso per il numero dei deputati (si noti che questo sottostima il costo dei rimborsi elettorali complessivi in Italia, perché in Italia c'è anche un'altra Camera elettiva, attraverso cui transitano altri rimborsi elettorali). Il rimborso spese di un deputato britannico include, inoltre, elementi dei contributi ai gruppi parlamentari, perché serve per pagare

lo staff del deputato ecc. Ho quindi incluso anche la media per deputato italiano dei contributi ai gruppi parlamentari, e la media per deputato britannico della “short money”, il contributo ai partiti di opposizione britannici.

Sommando queste voci, un deputato britannico costa al contribuente 19.825 euro, uno italiano 26.823, il 35 per cento in più. Ma si ricordi che il reddito netto che va nelle tasche del deputato è circa il triplo in Italia che in Gran Bretagna: 13.297 contro 4613 euro. Anche tenendo conto del fatto che i deputati italiani sono spesso tenuti a pagare un balzello al partito (nell’ordine di 2500 euro), rimane un’enorme differenza.

### 3.4 La Camera dei deputati: tanti annunci, poco arrosto

Naturalmente i compensi dei deputati costituiscono solo una piccola parte della spesa totale della Camera dei deputati e della House of Commons. La Tabella 3.3 confronta la spesa dei due organi nel 2014 (ultima data con un bilancio consuntivo della Camera al momento di scrivere questo libro: ulteriori dettagli sono nella Tabella D.2). Il confronto è istruttivo per i soliti motivi, ma anche perché i due organi hanno praticamente lo stesso numero di deputati: 630 in Italia e 650 in Gran Bretagna.

Dall’ultima riga, la spesa della Camera è più del doppio di quella della House of Commons.<sup>18</sup>

Tabella 3.3: Spese della Camera dei deputati e della House of Commons

	ITA 2014	GB 2014-15
Deputati*	143	173
Pensioni deputati	138	21
Personale	269	90
Pensioni personale	235	11
Contributi a gruppi parlamentari	32	8
Acquisto di beni e servizi e altre spese nette	146	138
Totale	962	441

\* Indennità, rimborsi spese documentate e non documentate.

Milioni di euro. I valori in sterline sono convertiti in euro usando il tasso di cambio corretto per la parità di poteri di acquisto nel 2015.

Tra il 2012 e il 2014, la spesa della Camera è diminuita di circa 37 milioni, il 3,7 per cento, o l’1,8 per cento all’anno. Una riduzione modestissima, per di più dovuta a un’unica voce: il personale dipendente. La spesa per i deputati è scesa di poco più dell’1 per cento; la spesa per vitalizi dei deputati e pensioni

dei dipendenti è aumentata di quasi 25 milioni. Ancora una volta, un esame attento dei dati rivela la vacuità dei ripetuti, roboanti annunci di spending review della Camera.<sup>19</sup>

Che cosa si può fare? Prendiamo la spesa totale della House of Commons (esclusa la spesa per pensioni dei deputati e del personale in quiescenza, di cui parleremo in seguito, e le “entrate non da trasferimenti statali”, che sono prevalentemente interessi attivi) e dividiamola per il numero dei deputati britannici. Otteniamo una cifra di 670.000 euro. Lo stesso procedimento applicato al Parlamento italiano dà una cifra di 937.000 euro. Se il Parlamento italiano spendesse per ogni deputato (inclusi i rimborsi elettorali) 670.000 euro invece di 937.000, si otterrebbe un risparmio di circa 170 milioni, di cui circa 130 netti.<sup>20</sup> Applicando lo stesso procedimento al Senato, che ha un bilancio di 320 milioni al netto di vitalizi e pensioni, si otterrebbe un ulteriore risparmio di circa 110 milioni, di cui circa 85 netti.

### 3.5 Sui vitalizi un passo indietro è necessario

Non ci vuole un’indagine demoscopica per capire che c’è un tema che fa particolarmente imbestialire gli italiani: i vitalizi dei politici. Basta leggere i commenti dei lettori ai siti web dei giornali (non solo quelli di opposizione), o parlare con amici e parenti: i vitalizi sono come un panno rosso davanti a un toro. Ma qual è la dimensione del fenomeno? La Tabella 3.4 mostra i numeri principali. Nel 2014 (2013 per le regioni) sono stati erogati in totale circa 400 milioni lordi, per un totale stimato di circa 5800 vitalizi. Nella Camera l’importo medio è di circa 100.000 euro, nel Senato di 90.000 euro, e nelle regioni di circa 50.000 euro. In media, ogni italiano (inclusi anziani e neonati) spende circa 7 euro all’anno per pagare questi vitalizi.

Tabella 3.4: La spesa per i vitalizi

	Spesa totale, mln di euro	Spesa per abitante, euro	Numero vitalizi	Importo medio, euro
Camera	146,7	2,5	1472	99.660
Senato	80,4	1,3	891	90.236
Regioni	175,4	2,9	3442*	50.959*
Totale	402,5	6,7	5805	69.337

\* Stima.

È tanto o poco? Probabilmente è tantissimo, perché questi sono vitalizi medi, che includono parlamentari che hanno fatto solo una o due legislature (la maggioranza). Se si applicasse il metodo contributivo ai già generosi

contributi figurativi pagati dallo stato, in media i vitalizi si ridurrebbero di un terzo.<sup>21</sup>

Supponiamo di applicare la riforma che l'Inps ha proposto per le pensioni dei comuni mortali<sup>22</sup>: è una riforma molto meno radicale di un vero e proprio ricalcolo contributivo, perché tocca solo i vitalizi sopra i 3500 euro mensili, e in modo consistente solo quelli sopra i 5000 euro mensili (vedi la sezione 5.2). Un vitalizio di 53.000 euro verrebbe ridotto del 2,5 per cento, un vitalizio di 67.000 euro, del 35 per cento; in media la riduzione sarebbe del 34 per cento. Come si vede, misure tutt'altro che draconiane.

Eppure, quando a una riunione proposi di applicare la proposta Boeri ai vitalizi, mi fu risposto che “un conto è togliere il vitalizio a un senatore che ha fatto un mandato, un altro è toglierlo a un senatore che ha fatto sette mandati, per cui il vitalizio è l'unica fonte di sostentamento”. Ma la proposta non si sogna nemmeno di “eliminare” alcun vitalizio e, come abbiamo visto, non manda sul lastrico nessuno. Era un classico esempio del problema di gran parte del processo decisionale: la mancanza di informazione da parte dei politici sui dati più elementari delle proposte.

Applicando la proposta Boeri, il risparmio totale da tutti i vitalizi sarebbe di circa 130 milioni lordi, di cui forse 90 milioni netti: non un'enormità, ma neanche noccioline. E comunque è il messaggio che conta: avrebbe un impatto simbolico dirimpante.

Quale sarebbe il costo politico dell'operazione? Dal punto di vista della perdita di voti, praticamente nullo. Abbiamo visto che ci sono al più 6000 vitalizi attivi. Un calcolo prudenziale suggerisce che si perderebbero al massimo 14.000 voti, a fronte di centinaia di migliaia di voti guadagnati.<sup>23</sup> Ma ovviamente c'è un secondo “costo” politico, potenzialmente molto più alto. I parlamentari attualmente in carica con diritto al vitalizio possono decidere le sorti del governo ogni giorno, e pochi apprezzeranno che gli si riduca il vitalizio. È proprio per questo che un'azione seria sui vitalizi può essere portata avanti solo insieme a un'azione sistematica contro tutti gli altri privilegi immotivati, e insieme a un programma serio di revisione della spesa: questo mette i parlamentari con le spalle al muro. Inoltre, la Corte costituzionale ha già fatto sapere in passato di considerare incostituzionale una riforma dei trattamenti pensionistici limitata solo ad alcune categorie, come i politici. L'unico modo per rendere politicamente e giuridicamente fattibile una riforma dei vitalizi è dunque di inquadrarla in una riforma complessiva delle pensioni.

### *3.6 I consigli regionali: si è fatto troppo poco*



Da anni i consigli regionali sono al centro di centinaia di notizie di stampa su scandali, rimborsi spese a dir poco fantasiosi ed emolumenti da favola a personaggi che decisamente non sembravano avere la caratura di uno statista. Ogni anno i consigli regionali spendono complessivamente circa 1,4 miliardi di euro, di cui almeno 200 milioni per i compensi dei consiglieri in attività (inclusi rimborsi spese e contributi previdenziali e sociali).<sup>24</sup> Nel dicembre 2012 il governo Monti impose un tetto ai compensi dei consiglieri regionali: la somma di indennità, diarie e rimborsi a forfait non avrebbe dovuto superare gli 11.100 euro lordi mensili per un consigliere senza altre cariche. Questo provvedimento ha cambiato veramente qualcosa?

La Tabella E.1 mostra le varie componenti dei compensi lordi e netti di un consigliere regionale in ciascuna delle venti regioni italiane, nel 2010 (dunque prima della riforma Monti) e nel 2016.<sup>25</sup> Il compenso medio *lordo* è sceso di parecchio, da 12.793 a 10.210 euro, una riduzione del 20 per cento; in Campania, Puglia, Lombardia, Sardegna e Sicilia la riduzione è stata apparentemente considerevole. Tuttavia, il compenso medio *netto* di tasse è sceso da 7735 a 7316 euro, una riduzione di solo il 5 per cento; anzi, in ben nove regioni il compenso netto è più alto nel 2016 che nel 2010!

Che cosa è successo? Due cose. Primo, il governo Monti ha posto un tetto solo alla remunerazione totale, non alle sue componenti; nove regioni hanno sì ridotto il totale, ma hanno diminuito di molto l'indennità di carica (tassata) e aumentato il rimborso spese per l'esercizio del mandato (non tassato). Altre regioni avrebbero voluto adottare questo trucco, ma in alcuni casi partivano da remunerazioni così scandalosamente alte che hanno dovuto ridurre sia l'indennità di carica sia il rimborso spese: questo è vero in particolare per le cinque regioni citate sopra. Secondo, con l'abolizione dei vitalizi è stata eliminata anche la trattenuta corrispondente, che in qualche caso era considerevole. Niente di illegale, ma compensare l'abolizione dei vitalizi con un aumento del compenso netto non è esattamente ciò che intendeva chi aveva lottato per ottenerla.

Anche in questo caso, l'informazione ricevuta dal pubblico non sempre è stata in sintonia con i dati effettivi. In alcuni casi, la disinformazione ha raggiunto risultati stupefacenti, con la connivenza dei media. Nel luglio 2014 il presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Raffaele Cattaneo, annunciò trionfalmente che aveva ridotto i costi della politica in Lombardia da 27 a 10 milioni tra il primo semestre del 2013 e il primo semestre del 2014, una riduzione del 65 per cento! Una simile affermazione avrebbe dovuto suscitare più di un sospetto. Il 29 luglio Raffaele Cattaneo fu invitato alla trasmissione di Rai3 *Millennium*, durante la quale le conduttrici gli consentirono di ripetere impunemente questa affermazione, anzi lo

riempiono di elogi. Incuriosito, chiesi all'ufficio stampa della Regione Lombardia i numeri sottostanti. Scoprii che quasi l'intera riduzione di 17 milioni tra il primo semestre del 2013 e il primo semestre del 2014 era dovuta a due voci: "Indennità di fine mandato" (scesa da 8 milioni a 0) e "Restituzione contributi" (scesa da 6 milioni a 0). La spiegazione è molto semplice. Nella primavera del 2013 si tennero le elezioni regionali, per cui si liquidò l'indennità di fine mandato ai consiglieri non rieletti. Quindi il dato del 2013 era gonfiato da questa voce *una tantum*, che si ripete a ogni elezione: infatti nel 2012 (anno senza elezioni) questa voce era circa zero come nel 2014. Inoltre, sempre nel 2013, la Regione Lombardia diede facoltà ai propri consiglieri di rinunciare al vitalizio e di ricevere in cambio i contributi versati (come si ricorderà, Nicole Minetti e Renzo Bossi, fra gli altri, si sono avvalsi di questa possibilità). Anche questo, ovviamente, è un evento *una tantum*. Al netto di queste due voci, la riduzione dei costi della politica fu dunque di 3 milioni, non di 17. Ma anche il risparmio di 3 milioni era sovrastimato perché dovuto quasi interamente alla riduzione della voce "Trattamento indennitario dei consiglieri", che è al lordo delle tasse e dei contributi; come abbiamo visto, la riduzione dell'indennità netta (la voce rilevante per il contribuente) è molto inferiore alla riduzione dell'indennità lorda.

A parte questi casi folkloristici, qualcosa è stato fatto, come mostra la Tabella E.1. In alcune regioni, come l'Emilia-Romagna, è stato fatto parecchio. Ma dato che il punto di partenza era scandalosamente irragionevole, è stato fatto abbastanza? Come sempre, l'unico modo per rispondere a questa domanda è fare un confronto con altre realtà. Per esempio, un confronto tra i consiglieri regionali della Lombardia e i membri della Camera dei rappresentanti del Massachusetts, uno stato con 7 milioni di abitanti, meno della Lombardia.

La Tabella 3.5 mostra i compensi, in euro e aggiustati per la parità del potere di acquisto, dei membri del consiglio regionale della Lombardia e della Camera dei rappresentanti del Massachusetts, rispettivamente; i totali lordi e netti sono nelle ultime due righe (si veda la Tabella E.2 per ulteriori messaggi). I compensi includono la diaria, che nel caso del Massachusetts consiste in pagamenti *per diem* per viaggi, pasti e alloggio.<sup>26</sup>

Tabella 3.5: Remunerazioni dei rappresentanti del Massachusetts e dei consiglieri della Lombardia

	Lombardia	Massachusetts
Indennità di carica	75.924	45.744
Rimborso spese forfetario per l'esercizio del mandato	50.616	7620
Spese per l'esercizio del mandato		5521

Totale lordo	126.540	58.886
Totale netto di Irpef e tasse locali	98.899	46.704

Euro. I valori in dollari sono convertiti in euro usando il tasso di cambio corretto per la parità di poteri di acquisto nel 2015.

Nonostante il compenso effettivamente percepito da un rappresentante del Massachusetts sia sovrastimato, come spiegato nell'ultima nota, il compenso netto in Lombardia è il doppio che nello stato americano.

Quindi c'è ancora molta strada da fare. Come si può procedere? Cominciamo dal numero dei consiglieri regionali. In questo momento ce ne sono 895. Tre regioni hanno venti consiglieri: possiamo prendere questo numero come una dimensione del consiglio regionale sufficiente per amministrare una regione piccola. Supponiamo di adottare il criterio che un consigliere regionale rappresenti in media 100.000 abitanti (approssimativamente il valore attuale in Lazio e Veneto) con un minimo di 20 e un massimo di 50 consiglieri. Si passerebbe dagli 895 consiglieri attuali a 634 (si veda la Tabella E.3). A regime si risparmierebbero 26,6 milioni lordi e 18,8 netti.

Ma abbiamo visto che c'è anche un problema di compensi, che sono molto elevati. L'Emilia-Romagna, la regione che ha fatto di più, ora prevede una remunerazione mensile lorda di 7259 euro.<sup>27</sup> Se si adottasse la remunerazione dell'Emilia-Romagna per tutte le regioni, si otterrebbe un risparmio ulteriore di 20,8 milioni lordi e 15 milioni netti.

Infine, c'è forse il problema più grande: le spese di funzionamento dei consigli regionali. La Tabella 3.6 mostra la spesa per personale, gruppi consiliari e altre spese di 14 consigli regionali (per i rimanenti 6 non sono disponibili tutti i dati necessari). La spesa è espressa in migliaia di euro per consigliere (cioè, la spesa è divisa per il numero dei consiglieri). Rimangono esclusi essenzialmente i vitalizi e le remunerazioni dei consiglieri, che abbiamo già esaminato, e le pensioni del personale, che fanno parte del problema più generale della riforma delle pensioni.

*Tabella 3.6: Spesa dei consigli regionali, per consigliere, in migliaia di euro*

	Spesa totale per consigliere
Abruzzo	646
Basilicata	441
Calabria	1.511
Emilia-Romagna	414
Lombardia	447
Piemonte	634

Puglia	466
Sardegna	551
Sicilia	654
Toscana	710
Trentino-Alto Adige	223
Umbria	524
Valle d'Aosta	202
Veneto	522
Media	542

Come si vede, c'è un'ampia dispersione nella spesa dei consigli regionali: da un minimo di 202.000 euro per consigliere in Valle d'Aosta a un massimo di 1.511.000 euro in Calabria. Supponiamo che si imponga una specie di costo standard per i consigli regionali: per esempio 400.000 euro per consigliere, una diminuzione di circa il 25 per cento dalla media attuale, e una cifra comunque superiore alla spesa attuale per consigliere dell'Emilia-Romagna. Tenendo conto della diminuzione del numero dei consiglieri, questo porterebbe a un risparmio di circa 225 milioni di euro lordi, circa 160 milioni netti.<sup>28</sup>

### 3.7 La riforma costituzionale

La riforma costituzionale viene spesso presentata anche come un colpo inferto ai costi della politica. Personalmente sono favorevole a questa riforma: elimina uno dei disastri dell'assetto istituzionale italiano, il bicameralismo perfetto; riduce e chiarisce il ruolo delle regioni, un altro dei disastri creato dal decentramento della spesa senza decentramento delle entrate; introduce un percorso e un timing certi per i disegni di legge governativi, consentendo così al governo di... governare. Certo, l'architettura del nuovo Senato è forse un po' bizantina e difficile da comunicare ai cittadini, come dimostrano le accuse senza fondamento, che circolano nei blog, di aver aumentato la casta di politici dotati di immunità parlamentare, e di aver creato un Senato di nominati dal governo. Ma, nel complesso, sulla carta sembra un passo avanti.

Gli effetti sui costi della politica sono ovviamente secondari rispetto alla portata degli effetti istituzionali, ma è comunque interessante quantificarli.

La riforma elimina i 315 senatori attuali e li sostituisce con 95 senatori eletti tra i consiglieri regionali e i sindaci (più i senatori di nomina presidenziale, che purtroppo non vengono eliminati, anche se, a regime, non avranno diritto a un compenso). Attualmente lo stato spende circa 80 milioni

per indennità, diaria, rimborsi spese per l'esercizio del mandato, e rimborsi spese vari dei senatori. Questi 80 milioni verrebbero risparmiati quasi interamente (i nuovi senatori avranno diritto al rimborso spese di viaggio e soggiorno, diciamo 10 milioni all'anno). Con la riduzione del numero dei senatori si spera che anche il numero dei dipendenti del Senato, e le spese per beni e servizi, diminuiscano (anche se, purtroppo, la riforma non lo prevede esplicitamente). Su una spesa attuale del Senato di 240 milioni (al netto dei compensi e rimborsi ai senatori, e dei vitalizi ai senatori e pensioni ai dipendenti, di cui parlo sotto), si può sperare in un risparmio a regime di almeno 50 milioni.

La legge di riforma costituzionale prevede anche che i consiglieri regionali non possano ricevere un compenso superiore a quello del sindaco del capoluogo di regione. È difficile fare un calcolo preciso perché non sempre sono disponibili i compensi dei sindaci dei capoluoghi di regione, ma da un campione di quattro regioni ho calcolato che (assumendo un compenso al limite superiore consentito) le indennità nette dei consiglieri regionali scenderebbero considerevolmente (circa il 30 per cento) in Puglia e in Lombardia (due regioni con i compensi attuali più alti), del 10 per cento in Toscana, e aumenterebbero leggermente in Emilia-Romagna (si veda l'Appendice F). Estrapolando, la riforma costituzionale, se approvata, potrebbe fare risparmiare circa il 15 per cento sulle indennità dei consiglieri regionali, quindi circa 15-20 milioni netti.

La riforma abolisce i contributi ai gruppi consiliari regionali, che in questo momento valgono circa 15 milioni. È difficile pensare che essi non vengano sostituiti in parte da qualche voce alternativa, ma un risparmio di 10 milioni appare realistico.

Infine, la riforma abolisce (finalmente) il Cnel (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), che pesava sul bilancio dello stato per 8,5 milioni. Non tutti questi soldi verranno risparmiati, perché i dipendenti dovranno essere riassegnati a qualche altra amministrazione. Possiamo ipotizzare un risparmio di 5 milioni.

La Tabella 3.7 fornisce un sommario dei risparmi stimabili: il totale è di circa 150 milioni.

*Tabella 3.7: I risparmi netti ottenibili dalla riforma costituzionale*

Abolizione senatori elettivi	70
Riduzione spese Senato	50
Limite compenso consiglieri regionali	15
Abolizione contributi gruppi consiliari regionali	10
Abolizione Cnel	5

Totale	150
--------	-----

Milioni di euro.

Si noti che la riforma delle province dell'aprile 2014 prevede che i consigli provinciali (che diventeranno consigli di "area vasta") siano eletti tra i sindaci e i consiglieri comunali della provincia, che costituiscono anche gli elettori. Anche i presidenti della provincia saranno eletti tra i sindaci. Tutte queste funzioni vengono svolte a titolo gratuito, senza compensi aggiuntivi rispetto a quelli di sindaco o di consigliere comunale. I risparmi relativi sono stati calcolati in circa 300 milioni. Queste norme, con i relativi risparmi, sono già entrate in vigore con le elezioni dei consigli provinciali del 2014, quindi non le attribuisco alla riforma costituzionale. La riforma costituzionale elimina la rilevanza costituzionale delle province, ma non è chiaro se le nuove "aree vaste" che sostituiscono le province verranno eliminate.

### *3.8 Il sottobosco inesplorato dei dirigenti regionali*

I consigli regionali sono solo una piccolissima parte della spesa delle macchine regionali. La Tabella G.1 mostra il numero dei dirigenti di ogni regione (sia del consiglio sia della giunta). Come c'è da aspettarsi, regioni piccole come Valle d'Aosta e Basilicata tendono ad avere un alto rapporto dirigenti/popolazione, rispettivamente circa 1000 (!) e 100 per milione di abitanti. Ma anche alcune regioni molto grandi, come la Sicilia e, in minor misura, la Sardegna, hanno un rapporto molto alto: rispettivamente 200 e 100 dirigenti regionali per milione di abitanti.

L'esempio di parecchie regioni di dimensioni medie e medio-grandi mostra che si può benissimo amministrare una regione con circa 35 dirigenti per milione di abitanti. Si potrebbe quindi stabilire un numero massimo di dirigenti per fascia di popolazione, in modo da ottenere una riduzione minima di dirigenti di circa il 30 per cento, da 3349 a 2400, passando a una media nazionale ponderata di circa 40 dirigenti regionali per milione di abitanti.

I risparmi conseguenti dipendono dai compensi medi dei dirigenti regionali. La Tabella G.2 mostra i compensi medi, minimi e massimi dei dirigenti apicali e non apicali in ogni regione italiana. Per quelli apicali, il compenso medio va dai 110.000 euro dell'Abruzzo ai 166.000 euro della Sicilia; il compenso massimo va dai 199.000 euro dell'Abruzzo ai 240.000 euro della Sicilia. La media complessiva dei dirigenti apicali è di 143.000 euro, quella di tutti i dirigenti è di 97.745 euro.

Si dice spesso che le regioni sono dei carrozzoni, stipendifici per ogni sorta di dirigente. È una diatriba che dura da anni, con accuse generiche e difese

altrettanto vaghe. L'unico modo per farsi un'idea più precisa è di guardare all'organigramma dei dirigenti di una regione, con i relativi incarichi e compensi. Che io sappia, però, un'indagine del genere non è mai stata condotta. Eppure non è difficile: basta andare sul sito internet delle regioni, sezione "Amministrazione trasparente", e con un po' di pazienza si ricostruisce tutto. Nel documento "elenco dirigenti regionali 2013.xlsx", scaricabile dall'Appendice G, potrete trovare un elenco di tutte le posizioni dirigenziali di ogni regione nel 2013 o 2014, con l'incarico (quando disponibile) e il relativo compenso.

Appare evidente come vi siano molti dirigenti le cui funzioni in gran parte si sovrappongono, e altri che hanno la qualifica di dirigente per incarichi che potrebbero essere svolti da funzionari. Può essere interessante segnalare alcuni casi specifici (si veda la Tabella 3.8). In Campania, il responsabile dell'ufficio per il federalismo guadagna 169.706 euro; il direttore generale dell'ufficio elettorale regionale, 211.774; il direttore generale per l'internazionalizzazione (in una regione!), la stessa cifra; il responsabile del cerimoniale e delle relazioni esterne 160.638; il responsabile per la conservazione, tutela e valorizzazione della biodiversità e dell'ufficio speciale per i parchi, le riserve e i siti Unesco, 147.485; il responsabile delle valutazioni ambientali, 189.087. Ma forse due dei casi più interessanti non sono in Campania bensì in Sardegna: il capo servizio prerogative consiglieri guadagna 161.024 euro; il capo dei servizi della biblioteca del consiglio regionale ne guadagna 167.693. Quanti utenti vi sono giornalmente nella biblioteca del consiglio regionale della Sardegna?

Tabella 3.8: Alcuni esempi di dirigenti regionali

Campania	G	Direttore generale per la programmazione economica e il turismo	206.909
Campania	G	Responsabile ufficio per il federalismo	169.706
Campania	G	Direttore generale struttura di missione “ufficio elettorale regionale” (interim)	211.774
Campania	G	Direttore generale per l'internazionalizzazione e i rapporti con l'Unione europea del sistema regionale	211.774
Campania	G	Autorizzazioni ambientali e rifiuti Salerno	162.512
Campania	G	Cerimoniale e relazioni esterne	160.638
Campania	G	Conservazione, tutela e valorizzazione della biodiversità e dell'ufficio speciale per i parchi, le riserve e i siti Unesco	147.485
Campania	G	Valutazioni ambientali	189.097
Sardegna	C	Capi servizi biblioteca	167.693
Sardegna	C	Capi servizi prerogative consiglieri	161.024

Euro.

Legenda:

“G”: dirigente della giunta regionale; “C”: dirigente del consiglio regionale

Per ovvie ragioni, nel caso dei dirigenti regionali è molto difficile fare dei confronti internazionali. Ma una remunerazione massima di 240.000 euro appare difficilmente difendibile, dato che la complessità insita nell'esercitare una certa funzione in una regione non è paragonabile a quella della stessa funzione a livello statale. Altrettanto indifendibile appare una remunerazione di 167.693 euro per il capo servizi biblioteca di un consiglio regionale.

Sarebbe dunque opportuno definire tetti di remunerazione per i vari tipi di dirigenti. È anche necessario riconoscere che, a parità di compiti, è più complicato fare il dirigente in Lombardia che in Valle d'Aosta, quindi anche in questo caso è opportuno stabilire compensi massimi differenziati per fasce di popolazione. Queste andranno stabilite in modo da ottenere una riduzione media delle retribuzioni dei dirigenti apicali pari almeno al 15 per cento, e al 10 per cento per i dirigenti non apicali.

La riduzione del numero dei dirigenti da 3349 a 2400, data una retribuzione media di circa 98.000 euro, porterebbe a un risparmio lordo di 84,5 milioni, e a un risparmio netto di 46,5 milioni. La riduzione dei compensi dei restanti dirigenti porterebbe a un ulteriore risparmio di 22,7 milioni lordi e 12,5 milioni netti. In totale, un risparmio di 107,2 milioni lordi e 59 milioni netti.<sup>29</sup>

### 3.9 Nella sanità i dirigenti sono troppi

Le tabelle precedenti escludevano i direttori delle Asl. La Tabella 3.9



mostra il numero e le retribuzioni medie dei direttori Asl. In totale, i direttori Asl sono circa 700; la retribuzione media è di 130.000 euro. Tuttavia c'è una notevole variabilità; e spesso le retribuzioni non sono legate alla dimensione della Asl.

Inoltre, di norma le Asl hanno almeno tre figure dirigenziali: direttore generale, sanitario e amministrativo, cui, in circa un quarto delle Asl, si aggiunge il direttore dei servizi sociali. Parlate con qualunque medico e vi dirà che le ultime due figure sono superflue. L'eliminazione di queste due cariche e una riduzione del 15 per cento dei compensi medi delle altre due porta un risparmio lordo di 40 milioni di euro, e netto di 22 milioni.

Tabella 3.9: I compensi dei direttori Asl

	Numero	Retribuzione media	Retribuzione totale lorda	Risparmio lordo	Risparmio netto
Direttore amministrativo	212	119.849	25.349.519	25.349.519	13.942.236
Direttore dei servizi sociali	45	125.581	5.683.365	5.683.365	3.125.851
Direttore generale	226	145.583	32.909.372	4.936.406	2.715.023
Direttore sanitario	211	121.501	25.658.202	3.848.730	2.116.802
Totale/ media	694	129.108	89.600.458	39.818.020	21.899.912

Euro.

Ma non ci sono solo i direttori delle Asl; ci sono moltissimi dirigenti non medici, anche in questo caso con una enorme variabilità di numero e remunerazione fra le diverse Asl (si veda l'Appendice H). Supponiamo di dividere le Asl in fasce di dimensioni e introdurre, per ogni incarico dirigenziale non medico, una retribuzione massima per ogni fascia, in modo da ottenere una riduzione media del 10 per cento della remunerazione per la maggior parte delle posizioni, e del 15 per cento per le posizioni in strutture complesse. Questo comporterebbe un ulteriore risparmio di 141 milioni lordi e di 78 milioni netti.

### 3.10 Gli organismi istituzionali regionali: una proliferazione nascosta

Le regioni finanziano una serie nutritissima di commissioni, garanti, consulte, collegi, organismi di controllo ecc. Una lista incompleta comprende:

- Consiglio delle autonomie locali (previsto dalla Costituzione);
- Collegio regionale di garanzia statutaria. È presente in 10 regioni, anche sotto altri nomi, quali "Consulta di garanzia" ecc.;

- Co.Re.Com. (Comitato regionale per le comunicazioni);
- Commissione per le pari opportunità tra uomo e donna;
- Garante per l'infanzia e l'adolescenza;
- Garante per i minori;
- Difensore civico;
- Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale;
- Associazione ex consiglieri regionali;
  - Crel (Comitato regionale dell'economia e del lavoro, un organismo particolarmente anacronistico ora che persino il suo equivalente a livello nazionale, il Cnel, è in via di estinzione).

La spesa per questi organismi, nelle 14 regioni per cui sono disponibili i dati completi dai bilanci dei consigli regionali, è evidenziata nell'Appendice I. Si noti che si tratta di una sottostima della spesa totale di questi organismi, perché alcune voci potrebbero apparire nei bilanci della giunta anziché del consiglio regionale. Estrapolando da questo e dalle regioni mancanti si può assumere che il costo totale annuo di questi organismi sia di circa 15 milioni annui.

La spesa maggiore è per i Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com.). Questi organismi vigilano sull'emittenza radiotelevisiva locale, tengono il Registro degli operatori di comunicazione e dirimono le controversie tra operatori del settore e utenti. Gran parte di queste mansioni potrebbe benissimo essere svolta dall'Agcom.

Molti organismi tra commissioni, garanti, consulte, collegi, organismi di controllo, associazioni ecc. sono ridondanti, o inutili, o politicamente dannosi (come i finanziamenti alle associazioni degli ex consiglieri regionali). Supponiamo dunque di:

1) accorpare il Difensore civico, la Consulta per le pari opportunità, la Consulta femminile, il Garante dei minori, il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, la Consulta dei giovani, il Consiglio delle garanzie statutarie in un unico ufficio dell'Ombudsman regionale;

2) proibire qualsiasi finanziamento alle associazioni di ex consiglieri regionali;

3) mantenere una versione molto ridotta dei Co.Re.Com, di cui molte mansioni possono essere assunte dall'Agcom;

4) mantenere il Garante dei detenuti.

I risparmi da questa semplificazione sono stimabili,

conservativamente, in circa la metà della spesa attuale di 15 milioni, cioè circa 7,5 milioni lordi e circa 5 milioni netti.

### 3.11 I dirigenti ministeriali: tanti, e ben pagati

I dirigenti dei ministeri italiani sostengono spesso di essere sottopagati rispetto ai colleghi europei. E si sostiene spesso che per poter competere con il settore privato nell'attrarre talenti bisognerebbe pagare di più i dirigenti pubblici. Anche in questo caso, può essere utile un confronto con la Gran Bretagna, che, oltre ad avere un'economia e una popolazione delle nostre dimensioni, ha anche un settore pubblico considerato piuttosto efficiente, almeno rispetto al nostro.

La Tabella 3.10 mostra alcuni dati sui dirigenti e non dirigenti nei ministeri di Italia e Gran Bretagna. In Italia, i dirigenti sono definiti come i dirigenti apicali (capi di gabinetto, vice capi di gabinetto, direttori generali ecc.) e i dirigenti di prima e seconda fascia. In Gran Bretagna sono definiti come i dirigenti apicali (*Permanent Secretary, Deputy Permanent Secretary, Ceo* ecc.), e tutti i *civil servants* nelle fasce SCS4, SCS3, SCS2 e SCS1. Dalla comparazione ho escluso quattro dicasteri, per le ragioni spiegate in nota.<sup>30</sup>

In totale, la Gran Bretagna ha un maggior numero di non dirigenti, ma l'Italia ha più dirigenti (righe 1 e 2). Ne consegue che il rapporto medio tra il numero dei dirigenti e dei non dirigenti è molto più alto in Italia, di ben il 50 per cento: 2,6 contro 1,2 per cento (riga 3). La Tabella L.1 indica il dettaglio per ogni ministero e mostra che il rapporto tra il numero di dirigenti e non dirigenti varia molto da ministero a ministero; tuttavia, è interessante notare che nei due paesi il ranking dei ministeri è simile.<sup>31</sup>

Tabella 3.10: Dirigenti e non dirigenti ministeriali, Italia e Gran Bretagna

		ITA	GB
(1)	Numero dirigenti	2046	1920
(2)	Numero non dirigenti	79.216	154.590
(3)	Rapporto (1)/(2)	2,6	1,2
(4)	Compenso medio dirigenti	109.963	90.340
(5)	Compenso medio non dirigenti	29.572	31.033

Euro. I valori in sterline sono convertiti in euro usando il tasso di cambio corretto per la parità di poteri di acquisto nel 2014.

La riga 4 mostra le remunerazioni medie dei dirigenti (si veda

l'Appendice L.2 per un dettaglio dei singoli ministeri). Come sempre, i dati britannici sono convertiti in euro usando il tasso di cambio corretto per la parità del potere di acquisto, usando il valore di 1,085 euro per sterlina stimato dall'Ocse per il 2014. La media complessiva è di 110.000 euro in Italia e 90.000 euro in Gran Bretagna, una differenza del 22 per cento. La remunerazione media italiana è più alta in tutti i ministeri, eccetto quello dell'Interno, dove è inferiore di circa il 3 per cento a quella britannica. In cinque dicasteri la differenza supera il 20 per cento.

La stessa regolarità si riscontra per i non dirigenti? No. La riga 5 mostra che in media i non dirigenti guadagnano meno in Italia che in Gran Bretagna: la differenza media è del 5 per cento (si veda la Tabella L.3 per un dettaglio dei singoli ministeri). Vediamo qui la prima manifestazione di un fenomeno tipico del settore pubblico italiano: tanti dirigenti, e molto ben pagati rispetto ai non dirigenti.

Questo si vede chiaramente nella Tabella L.4, che mostra il rapporto tra remunerazione media dei dirigenti e dei non dirigenti nei vari dicasteri. In media, il rapporto è più alto in Italia di quasi il 30 per cento, ma con punte dell'80 per cento! La differenza tra Italia e Gran Bretagna è ancora più marcata quando si guardi al rapporto tra i monti salari dei dirigenti e dei non dirigenti (il monte salari è il prodotto della remunerazione media per il numero degli individui). In media, tale rapporto è del 9,6 per cento in Italia, più del doppio che in Gran Bretagna (si veda la Tabella L.5 per un dettaglio dei singoli ministeri).

C'è un altro modo, ancora più puntuale, per comparare i compensi dei dirigenti italiani e britannici. Dai siti web di ciascun ministero ho reperito la lista e la remunerazione dei singoli dirigenti. Per esempio, nel ministero dell'Economia britannico sono elencati 84 dirigenti con relative remunerazioni, in quello italiano 582. Ho dunque preso gli 84 dirigenti italiani più pagati e li ho confrontati con gli 84 britannici più pagati. Inoltre per ciascuno ho calcolato le remunerazioni nette da tasse (tenendo conto delle detrazioni) e da contributi sociali.

Il risultato è nella Tabella 3.11 per cinque ministeri. Come si vede, i risultati (che per costruzione si riferiscono ai dirigenti più pagati in entrambi i paesi) sono perfettamente combacianti con quelli precedenti, pur se costruiti con fonti e metodologie completamente diverse.<sup>32</sup>

*Tabella 3.11: Italia e Gran Bretagna, media dirigenti più pagati di cinque ministeri*

Media dei compensi lordi	Diff % ITA su GB	Media compensi netti	Diff % ITA su GB

ITA	UK		ITA	UK	
Economia					
154.939	119.580	29,6	87.029	69.084	26,0
Istruzione					
160.688	123.745	29,9	90.005	70.586	27,5
Ambiente					
127.171	112.974	12,6	72.656	65.731	10,5
Salute					
144.314	131.361	9,9	81.529	74.120	10,0
Sviluppo economico					
119.238	120.182	-0,8	68.550	69.297	-1,1

Riassumendo:

a) il rapporto fra il numero di dirigenti e non dirigenti ministeriali è più alto in Italia di circa il 50 per cento rispetto alla Gran Bretagna;

b) i dirigenti ministeriali italiani sono pagati, al netto delle tasse almeno, il 20 per cento in più dei loro omologhi britannici, e probabilmente ancora di più tenendo conto che Londra è una città molto più cara di Roma;

c) i non dirigenti, invece, sono pagati meno in Italia che in Gran Bretagna;

d) ne consegue che il rapporto tra il monte stipendi dei dirigenti e il monte stipendi dei non dirigenti è doppio in Italia rispetto alla Gran Bretagna.

Supponiamo di ridurre gli stipendi dei dirigenti ministeriali italiani del 20 per cento in media, una riduzione che li lascia ancora sopra il livello britannico. Dato un monte salari di circa 285 milioni lordi per i dirigenti ministeriali, questo porterebbe a regime a un risparmio di 57 milioni lordi e 31,5 milioni netti.

Ma abbiamo anche visto che i dirigenti ministeriali sono troppi. Supponiamo di ridurli del 20 per cento, ancora una volta rimanendo sopra il livello britannico. Dato un numero di dirigenti attuali di circa 2700, questo porterebbe a un ulteriore risparmio di 45,7 milioni lordi, circa 25 milioni netti.

### 3.12 *Gli stipendi dei magistrati: nessuno ne parla, ma...*

La retribuzione dei magistrati, sia per il livello sia per le modalità, è

una questione molto delicata, con ovvie ripercussioni sul tema dell'indipendenza della magistratura. Anche per questo se ne parla meno che per altre categorie (in parte, credo, pure per il timore di essere accomunati alla campagna anti-magistratura tipica della stampa berlusconiana). Ma i numeri sono numeri, ed è importante documentarli, ognuno ne trarrà poi le conclusioni che preferisce.

Come sempre, è utile partire da un confronto internazionale. Una prima difficoltà è che, mentre un deputato è un deputato ovunque, nella magistratura di ogni paese ci sono decine di gradi; inoltre, i sistemi giudiziari differiscono parecchio, ed è difficile comparare mele con mele e pere con pere. La Tabella 3.12, da uno studio comparativo periodico della European Commission for the Efficiency of Justice (Cepej),<sup>33</sup> mostra i salari lordi dei principali paesi della zona euro di tradizione della *civic law*, a due stadi della carriera di un magistrato: per un giudice all'inizio di carriera, e per un giudice della Corte suprema o di ultima istanza, equivalente alla Corte di cassazione.<sup>34</sup>

Come per i dirigenti ministeriali, lo stipendio di un magistrato italiano a inizio carriera non è molto più alto della media degli altri paesi, né in valore assoluto né in rapporto al salario medio di un lavoratore. Ma lo stipendio di un giudice all'apice della carriera è molto superiore a quello di tutti gli altri paesi: 180.000 euro contro una media di 108.000 euro. Anche nel rapporto con il salario medio di un lavoratore c'è una differenza abissale: in Italia un giudice all'apice del sistema guadagna 6,9 volte un lavoratore medio, negli altri paesi 3,6 volte, circa la metà. Vediamo ancora la caratteristica del sistema pubblico italiano che abbiamo già notato in precedenza: una progressione retributiva fortissima in base all'anzianità. Mentre i dipendenti pubblici italiani ai livelli iniziali non sono generalmente pagati più dei loro colleghi europei, i dirigenti pubblici italiani tendono a essere pagati molto più dei loro pari grado europei.

Tabella 3.12: I compensi nella magistratura: un raffronto internazionale, 2012

	Giudice all'inizio della carriera		Giudice alla Corte Suprema o di ultima istanza	
	Stipendio lordo del giudice	Rapporto con salario medio lordo dell'intera popolazione del paese	Stipendio lordo del giudice	Rapporto con salario medio lordo dell'intera popolazione del paese
Austria	49.509	1,7	119.771	4,0
Belgio	64.886	1,6	118.643	2,9
Francia	36.793	1,1	110.082	3,2

Germania	41.127	0,9	104.711	2,3
Italia	54.497	1,9	179.747	6,3
Paesi Bassi	74.000	1,4	128.900	2,4
Portogallo	28.703	1,4	66.204	3,3
Spagna	47.494	2,1	107.565	4,7
Media	49.626	1,5	116.953	3,6

Stipendi lordi in euro, 2012.

In un dossier di risposta allo studio del Cepej,<sup>35</sup> l'Associazione nazionale magistrati sostiene che “il paragone degli stipendi dei magistrati italiani con quelli degli altri paesi europei non evidenzia alcuna anomalia, poiché gli stipendi italiani risultano in linea con gli altri paesi europei... Lo stipendio lordo dei giudici italiani a inizio carriera si colloca al quindicesimo posto e lo stipendio lordo dei giudici italiani della Corte suprema si colloca al settimo posto” (p. 6). Il dossier omette però parecchie notizie utili: il campione comprende 47 paesi, e settimo su 47 non è esattamente la “normalità”; in questo campione, la media della remunerazione dei giudici della Corte suprema è di 90.000 euro, la metà della remunerazione italiana; e solo 4 paesi mostrano un rapporto rispetto al salario medio lordo dell'intera popolazione superiore al dato italiano di 6,3.<sup>36</sup>

Per un confronto più puntuale, la Tabella M.1 mostra i compensi di diversi gradi della magistratura ordinaria italiana con i pari grado francesi. Il vantaggio di un confronto con la Francia è che i due sistemi giudiziari sono estremamente simili (appartengono entrambi alla tradizione della *civic law*, contro la *common law* anglosassone), hanno la stessa organizzazione, e prevedono praticamente le stesse qualifiche e le stesse carriere, persino gli stessi nomi. Inoltre è disponibile una informazione molto accurata sui compensi dei diversi gradi della magistratura francese, con tutte le indennità e le facilitazioni. Un dato salta all'occhio da una semplice lettura della tabella: il compenso dei magistrati italiani è molto superiore a quello dei pari grado francesi.

I dati italiani sono più frammentari per altri ordini della magistratura: per la magistratura amministrativa e quella contabile sono riuscito a confrontare solo alcune qualifiche, nella Tabella M.2. Anche in questo caso, la differenza fra i compensi italiani e quelli francesi ai livelli più alti è evidente.

La Tabella 3.13 mostra le retribuzioni totali e medie e i numeri di magistrati in tutte le magistrature nel 2014. La remunerazione media

degli oltre 10.500 magistrati è di circa 150.000 euro. I più pagati sono i 330 avvocati dello stato con 266.000 euro in media; seguono i 427 magistrati della Corte dei conti e i 442 consiglieri di stato con 180.000 euro di media. Una riduzione media delle remunerazioni del 15 per cento, più alta per i vertici che abbiamo visto essere fortemente al di sopra della media europea, porterebbe un risparmio lordo di 235 milioni, e netto di 130 milioni. Una tale riduzione lascerebbe i compensi dei magistrati ben al di sopra di quelli della grande maggioranza dei loro colleghi europei.

*Tabella 3.13: Retribuzioni totali e medie, tutte le magistrature*

	Occupati	Retribuzione totale	Retribuzione media
Magistratura ordinaria	9337	1317	141.052
Magistratura contabile	427	77	180.328
Avvocatura dello stato	330	88	266.667
Magistratura amministrativa (Consiglio di Stato)	442	80	180.995
Magistratura militare	52	8	153.846
Totale/Media	10.588	1570	148.281

Da sempre i magistrati lamentano la scarsità del personale di supporto, il motivo tipicamente addotto per il numero limitato di udienze di certi tribunali. Non è chiaro se sia vero (la mancanza di personale è sempre la prima scusa anche nella sanità, nella scuola, negli uffici pubblici, eppure abbiamo uno dei settori pubblici più estesi d'Europa): ma se lo fosse, una soluzione ovvia sarebbe di destinare parte dei risparmi ottenuti dalla riduzione degli stipendi eccessivi dei magistrati all'assunzione di nuovo personale nei tribunali.

### *3.13 Ma è così difficile fare chiarezza sulle auto blu?*

Quante sono e quanto costano le auto blu? Sorprendentemente, e nonostante l'enorme dibattito sull'argomento, in realtà non lo sappiamo. L'Appendice N mostra i dati principali. Secondo il censimento del 2014, in quell'anno c'erano 66.000 auto blu; al 31 dicembre 2015 ne erano rimaste 22.000. Una riduzione straordinaria. Il problema è che ancora una volta non possiamo affatto essere sicuri di questi numeri. Il motivo è semplice: la percentuale di enti pubblici che hanno risposto al censimento delle auto blu è molto inferiore nel 2015. In particolare, le due categorie con più auto blu, le Asl e i comuni, hanno avuto un crollo



dei tassi di risposta: dal 95 al 62 per cento e dal 60 al 33 per cento, rispettivamente. Certo, questo di per sé riduce il numero delle auto blu censite, indipendentemente dal fatto che comuni e Asl abbiano davvero ridotto il loro parco macchine o no. Incredibilmente, nel pubblicare questi numeri il dipartimento della Funzione pubblica, che ha curato l'ultimo censimento, non ne ha tenuto conto.

Ma c'è un problema ancora più profondo che inficia la credibilità dell'esercizio e l'affidabilità dei dati. Fino al 2014, il censimento era gestito dal Formez. Se confrontiamo i dati del censimento del marzo 2014 gestito dal Formez con quelli del 2014 pubblicati dal dipartimento, scopriamo che i primi riportano un totale di 53.000 auto blu con un tasso di risposta del 95 per cento, mentre i secondi riportano un totale di 66.000 auto blu pur con un tasso di risposta di molto inferiore, che si può calcolare approssimativamente in circa il 67 per cento. Purtroppo non è possibile indagare oltre, perché il dipartimento non ha pubblicato la propria fonte, né tantomeno i dati grezzi. Ma una cosa è certa: i conti non tornano, e il dipartimento della Funzione pubblica sembra non essersene accorto.

Come vedremo, questo non è l'unico esempio di approccio un po' garibaldino all'uso dei dati da parte del dipartimento della Funzione pubblica, che dovrebbe invece essere la fonte più completa e affidabile di dati sulla spesa pubblica italiana.

### *3.14 I diplomatici: la disinformazione trionfante*

Ho lasciato per ultimo il caso forse più emblematico di privilegio della classe dirigente, insieme a quello della Corte costituzionale con cui ho iniziato: il corpo diplomatico.<sup>37</sup> Quella dei compensi dei diplomatici italiani è una storia lunga, complessa, intricata e oscura. C'è una antica tradizione di disinformazione sull'argomento, che di recente è diventata ancora più profonda. Come vedremo, i diplomatici italiani sono probabilmente i meglio pagati al mondo; dopo una serie di incidenti mediatici, hanno acconsentito a rivedere la propria remunerazione. Ma il governo ha fatto il più classico degli errori: per evitare noie, ha affidato la riforma del sistema alla... Farnesina stessa; la normativa è entrata nella legge di Stabilità del 2015.

Il risultato è che ora ne sappiamo meno di prima. Alla stessa riunione di rifinitura della legge di Stabilità 2015 menzionata in precedenza, feci notare che forse avremmo dovuto dedicare qualche minuto all'esame di quella riforma, complicata e piena di richiami ad articoli e commi di altre

leggi, che nessuno aveva avuto il tempo di leggere e comprendere. Questa richiesta provocò la violenta reazione di un altissimo dirigente del ministero dell'Economia, perché “non è nostro compito entrare nelle decisioni del Consiglio dei ministri” – anche se avevamo appena discusso per mezz'ora la norma già approvata dal Consiglio dei ministri sul tetto dei 240.000 euro ai dirigenti ministeriali. Gli chiesi se almeno avesse letto e compreso la norma sui diplomatici. “Ovviamente sì,” mi rispose con sufficienza. “Quindi mi sai dire se i diplomatici si sono diminuiti o aumentati il proprio compenso totale?” gli chiesi. “No” fu la risposta. Nessuno ritenne fosse il caso di approfondire.

Quella poca informazione che esisteva sul sito del ministero è stata rimossa con l'entrata in vigore della riforma il 1° luglio 2015. Il mio tentativo di fare chiarezza è caduto nel vuoto, perché, come vedremo, il ministero si aggrappa alla finzione che solo una parte minima di quanto i diplomatici ricevono sia il loro stipendio, e sostiene che con la riforma essi hanno subito un taglio del compenso che, in alcuni casi, arriverebbe a oltre il 50 per cento. Ovviamente, una tale riduzione non è plausibile; e il mero fatto che non si siano levate voci di protesta da parte dei diplomatici dovrebbe fare generare qualche sospetto.

Prima del modello entrato in vigore nel luglio 2015, ero riuscito a ricostruire con precisione la remunerazione dei diplomatici italiani. I risultati sono nella Tabella 3.14, che mostra i compensi teorici del diplomatico senza consorte e senza figli e di grado più alto in diverse ambasciate: in media, nel 2014 un diplomatico italiano guadagnava 2,3 volte l'omologo tedesco (il rapporto era leggermente più basso nel caso di un diplomatico sposato e con figli).

Nella tabella il compenso totale di un diplomatico è composto essenzialmente da quattro voci: stipendio metropolitano (di cui una parte minima, 944 euro, tassabile), indennità di servizio all'estero (Ise), assegno di rappresentanza e altri benefit. Tra questi ultimi: un'indennità di sistemazione alla presa di servizio, pari a un settimo dell'Ise annuale; un'indennità di richiamo al ritorno dal servizio, pari a una volta e mezzo l'Ise mensile. In entrambi i casi, poi, un contributo per le spese di trasporto, tra il 50 e il 100 per cento dell'indennità di sistemazione e di richiamo dal servizio, a seconda della distanza.<sup>38</sup> Nel caso dell'ambasciatore a Washington si tratta di circa 42.000 euro all'andata e 60.000 euro al ritorno, nonostante l'ambasciata sia, ovviamente, già arredata.

Come si vede, la componente principale è l'Ise. A seconda della località, nella tabella essa varia dai 15.000 euro di Buenos Aires ai quasi

22.000 euro di Tokyo; sono tutti importi netti, perché l'Ise non è tassata. È importante notare che l'Ise è versata sul conto corrente dell'ambasciatore, che può spenderla a piacimento o risparmiarla, proprio come il nostro stipendio, eccetto che non è tassata.

Tabella 3.14: Remunerazioni dei diplomatici italiani e tedeschi

	Italia					Germania	Rapporto I/G
	Qualifica*	Indennità di servizio all'estero (Ise) netta	Stipendio metrop. netto	Compenso netto totale (2)+(3)	Indennità di rappresentanza	Compenso netto totale	(4)/(6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Parigi	A	15.610	5385	20.995	12.983	8329	2,52
Washington	A	19.221	5385	24.606	20.846	9375	2,62
Buenos Aires	A	14.990	5385	20.375	7520	9068	2,25
Tokyo	A	21.643	5385	27.028	22.397	9898	2,73
Abuja	C	17.693	3420	21.113	4527	10.382	2,03
Pretoria	A	15.518	5385	20.903	4200	9396	2,22
Il Cairo	MP	16.719	4450	21.169	6808	10.596	2,00
New York Onu	MP	19.217	4450	23.667	12.475	9375	2,52
Ginevra Onu	MP	15.307	4450	19.757	8127	8329	2,37
Media		17.324	4855	22.179	11.098	9416	2,36

La tabella illustra le retribuzioni teoriche di un diplomatico senza coniuge e senza figli. Tutti i dati sono espressi in euro, usando il tasso di cambio corretto per la parità di poteri di acquisto.\*  
 "A": Ambasciatore; "MP": Ministro plenipotenziario; "C": Consigliere

Eppure, i diplomatici italiani sostengono di guadagnare meno dei loro omologhi stranieri. Questa stupefacente affermazione si basa su un nemmeno tanto sottile gioco di parole intorno alle nozioni di "stipendio" e "indennità". Ecco, per esempio, cosa scrive il Sndmae (il sindacato dei diplomatici) in questo comunicato stampa<sup>39</sup>: "Gli stipendi mensili medi degli 890 diplomatici italiani, inferiori alla media europea, [sono] circa 5-6000 euro [per i] gradi superiori".

Come abbiamo visto, questo è lo stipendio metropolitano, che è una parte minima della retribuzione, ma l'unica formalmente chiamata

“stipendio”. Ovviamente, sostenere che è l’unica voce del compenso è una grossolana mistificazione.

“Quando [il diplomatico è] all’estero, lo stipendio dei diplomatici italiani si dimezza e a esso si aggiunge una unica complessiva indennità forfettaria variabile sede per sede. [...] Non è uno stipendio. Non è un reddito, né lordo né netto. In pratica i diplomatici italiani vengono delegati dallo stato a pagare le spese del servizio all’estero, come la casa, l’auto, gli spostamenti, le rette scolastiche dei figli... la sicurezza personale e della loro abitazione...”

È un’affermazione fuorviante, per due motivi. Primo, perché per gli ambasciatori la gran parte delle spese viene pagata direttamente dall’amministrazione.<sup>40</sup> Secondo, perché a quasi tutte le spese rimanenti pensa l’assegno di rappresentanza.<sup>41</sup>

Alla fine, è difficile immaginare molte altre spese, a parte il vestiario, il cinema e i biglietti per le partite di basket, che non possano essere rimborsate con l’assegno di rappresentanza o che non siano pagate direttamente dall’amministrazione.<sup>42</sup>

Dunque, nonostante il tentativo di disinformazione, l’Ise è a tutti gli effetti uno stipendio. E lo è in gran parte anche l’indennità di rappresentanza, che concettualmente è un rimborso spese, ma di cui raramente sono richiesti il dettaglio e le pezze giustificative.<sup>43</sup>

La realtà è che la componente principale del compenso di un diplomatico fu chiamata indennità, e le fu attribuita la natura di rimborso spese per renderla esentasse. Per ironia della sorte, con il passaggio dal sistema pensionistico retributivo al sistema contributivo, questo si è ritorto contro i diplomatici: non pagando tasse né contributi se non su una frazione minima del loro stipendio metropolitano (944 euro), essi si sarebbero ritrovati praticamente senza pensione.

Inoltre, i compensi dei diplomatici attirarono l’attenzione, seppur limitata, di qualche giornale. Si rese necessario annunciare una riforma del sistema, ma con un unico scopo: conservare la sostanza (e le cifre attuali), modificando la forma. Ecco cosa dichiarò un alto dirigente del ministero a una riunione con le rappresentanze sindacali nel 2013 (secondo il resoconto di una persona presente): “La capienza attuale del capitolo [dell’Ise] è di 294 milioni di euro che, tolti i 16,5 milioni di rappresentanza, diventano 280 milioni: una cifra troppo alta, che ci attira l’attenzione di tutti con conseguente tentazione di operare tagli anche ingenti. Quindi va spacchettata e ridotta a più voci, ma meno corpose”.

La riforma dei compensi dei diplomatici consiste appunto essenzialmente in uno “spacchettamento” dell’Ise. In particolare, l’Ise

vera e propria è stata ridotta, ma viene introdotta una generosissima “maggiorazione per abitazione”; secondo informazioni da me raccolte e documenti da me visionati, la maggiorazione per abitazione in alcuni casi più che compensa la riduzione dell’Ise. Inoltre, è aumentata anche la dotazione delle spese di rappresentanza. Esattamente come promesso dal ministero ai diplomatici, i compensi sono rimasti invariati, ma sono stati suddivisi in più componenti, e meno visibili.

Infatti, tra il 2014 e il 2016 i redditi da lavoro e le dotazioni delle sedi estere sono passati da 669 a 665 milioni, una diminuzione di meno dell’1 per cento (si veda la tabella O.1).

Ma un’immagine ancora più esplicita dell’architettura di bilancio messa in piedi per oscurare la natura e l’entità dei compensi ai diplomatici è data da un confronto dei costi delle sedi estere, sia dei costi totali sia di quelli del personale (si veda la Tabella O.2). La spesa per il personale delle sedi estere è effettivamente diminuita, da 534 a 530 milioni; ma le spese classificate come “altre” sono aumentate di ben 19 milioni. Di conseguenza, la spesa totale per le sedi estere è aumentata di ben 15 milioni nonostante gli annunci, peraltro mai documentati, di chiusure e risparmi. Lo stesso schema – apparente riduzione delle spese classificate come per personale, ma aumento delle spese totali – si può riscontrare nella maggior parte delle singole sedi estere, scelte tra le più rappresentative (si veda la Tabella O.3).

È molto difficile quantificare i risparmi possibili, data la carenza di informazioni che abbiamo visto esistere sulla situazione esistente. Ma dal Conto annuale della Pubblica amministrazione, nel 2014 il costo del lavoro totale dei diplomatici era di 230 milioni circa. Trenta milioni lordi sarebbero facilmente recuperabili, con un risparmio netto di almeno 20 milioni<sup>44</sup>; e si noti che 30 milioni è solo circa il 5 per cento dei redditi da lavoro connessi con sedi estere.

Ma c’è di più. Nella sua audizione al Senato del 3 aprile 2014,<sup>45</sup> l’allora ministra Federica Mogherini affermava: “Cito due dati, senza considerare l’aiuto pubblico allo sviluppo [...]: a fronte dello 0,2 per cento del bilancio dello stato stanziato dall’Italia per la politica estera, la Francia dedica l’1,8 per cento e la Germania l’1,1”.

Le stesse cifre sono state riportate innumerevoli altre volte. Così dice per esempio la spending review ordinata dal governo Monti nel febbraio 2012,<sup>46</sup> e condotta, incredibilmente, da diplomatici o da parlamentari legati alla Farnesina: “La Francia dedica alla politica estera l’1,78 per cento del bilancio statale, la Germania l’1,1 per cento...”. Anche il sindacato degli ambasciatori scrive<sup>47</sup>: “Ogni diplomatico italiano svolge

il lavoro di cinque diplomatici dei paesi europei con cui ci compariamo. È un fatto, non un'opinione, poiché utilizziamo meno di un quinto delle loro risorse umane e finanziarie (lo 0,21 per cento del bilancio dello stato italiano, contro l'1,15 della Germania e l'1,8 della Francia) per svolgere lo stesso lavoro e con gli stessi risultati”.

C'è una regola ferrea quando si parla di comparazioni internazionali: diffidare sempre da affermazioni palesemente non plausibili. È ragionevole pensare che un diplomatico italiano debba fare il lavoro di cinque diplomatici francesi o tedeschi? Certo che no. Ho impiegato molto tempo a capire da dove provenissero queste cifre così strampalate. La storia è lunga e complicata, e per non tediare il lettore la riporto nei dettagli nell'Appendice O. Ma il succo è presto detto: nel calcolare il rapporto per Germania e Francia, il documento utilizzava il denominatore sbagliato, cioè il bilancio del solo settore statale invece del bilancio dell'intera Pubblica amministrazione (che include, oltre al settore statale, anche gli enti locali e gli istituti di previdenza). Utilizzare un denominatore più piccolo, ovviamente, gonfia in modo artificiale il rapporto. Quando il rapporto viene calcolato correttamente in Francia e Germania, esso diventa lo 0,23 e 0,28 per cento, rispettivamente un ottavo e un quarto dei valori riportati dalla spending review del ministero degli Esteri di 1,8 e 1,1 per cento, e molto vicini al dato italiano.

Ovviamente, però, il confronto corretto è con il Pil, non con il bilancio dello stato. Per l'Italia tale rapporto era dello 0,10 per cento nel 2013, ma è diventato dello 0,14 per cento nel 2016, pari circa a quello di Francia e Gran Bretagna. Si noti però che questi ultimi paesi hanno un ruolo internazionale ben maggiore dell'Italia, che a livello mondiale è una potenza trascurabile. Fra le altre cose, essi sostengono spese molto più alte per le missioni internazionali.

Il ministero degli Affari esteri dovrebbe essere una fonte di dati e informazioni sui paesi esteri, aiutare gli investitori, essere insomma il punto di riferimento attendibile e autorevole per chi interagisce con l'estero. Ma la Farnesina non è in grado nemmeno di raccogliere dati disponibili a chiunque su internet. E ministri, diplomatici, giornalisti continuano a usare dati palesemente assurdi, senza nemmeno accorgersene (nel migliore dei casi), il che già non è rassicurante. Non stiamo parlando di chiacchiericcio da salotto televisivo: queste cifre insensate e imbarazzanti sono state ripetute per anni in documenti ufficiali, spending review e audizioni di ministri in Parlamento.

### *3.15 I risparmi totali*

La Tabella 3.15 riassume i risparmi possibili sui costi della classe dirigente. Il totale delle cifre discusse finora è di circa 1,3 miliardi lordi e 800 netti. Tuttavia mancano ancora numerose categorie: polizia, militari, agenzie fiscali, autorità indipendenti, partecipate pubbliche, Banca d'Italia, solo per citarne alcune. In tutte queste, l'evidenza è che gli stipendi dei dirigenti siano molto alti, almeno in linea con quelli analizzati fin qui. Per esempio, nel settembre 2012, il governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco dichiarò che i compensi dei top manager bancari non sembravano "coerenti con l'attuale fase congiunturale". Niente da eccepire. Ma allo stesso tempo il compenso del governatore della Banca d'Italia era di 682.000 euro, quello del presidente della Fed americana Ben Bernanke era di 154.000 euro (200.000 dollari).

Poi ci sono altri risparmi sui costi della politica, come gli accorpamenti dei piccoli comuni, i consigli di circoscrizione e i dirigenti comunali e provinciali. È quindi ipotizzabile che siano possibili almeno altri 200 milioni di risparmi lordi. In totale, stiamo parlando di 1,5 miliardi lordi e quasi 1 miliardo netto. Tutto questo sotto le ipotesi abbastanza minimaliste che abbiamo fatto, che come abbiamo già visto lasciano molte remunerazioni sopra i livelli britannici. Considerando che l'Italia ha un debito pubblico e una pressione fiscale molto più alti di quelli britannici, essa può permettersi uno stipendio e un numero di dirigenti inferiori a quelli britannici. Con ipotesi più aggressive si potrebbe ipotizzare un risparmio a regime di 3 miliardi lordi, o 2 netti.

*Tabella 3.15: Sommario dei risparmi*

	Risparmio lordo	Risparmio netto
Camera	170	130
Senato	110	85
Vitalizi Camera, Senato, regioni	130	90
Riduzione compensi dirigenti ministeriali	57	31,5
Riduzione numero dirigenti ministeriali	45,7	25
Riduzione numero consiglieri regionali	26,6	18,8
Riduzione remunerazione massima consiglieri regionali	20,8	15
Applicazione costi standard a consigli regionali	225	157,5
Semplificazioni organi istituzionali	7,5	5
Riduzione numero dirigenti regionali	84,5	46,5

Riduzione remunerazione dirigenti regionali	22,7	12,5
Riduzione numero e remunerazione direttori Asl	40	22
Riduzione remunerazione dirigenti non medici Asl	141,2	77,7
Riduzione compensi magistrati, soprattutto apicali	235	130
Riduzione compensi diplomatici	30	20
Altro	200	110
Totale	1546,0	976,5

Non sono inclusi i risparmi dalla riforma costituzionale, che *3.16 Due scuse per non agire*

### *3.16.1 L'autodichia e l'autonomia regionale*

Tutto questo non significa che affrontare i costi della classe dirigente sia facile. Oltre all'ovvio problema delle resistenze degli interessati, c'è l'ostacolo dell'autodichia degli organi costituzionali, cioè la loro autonomia nel regolare i rapporti interni e la potestà di sottrarsi a molti controlli, per esempio della Corte dei conti. Ogni volta che proponevo riduzioni di stanziamenti per un organo costituzionale, mi veniva risposto: "Non ci possiamo fare niente, sono gli organi costituzionali a decidere i propri bilanci".

Le cose stanno esattamente così? In realtà, c'è un'amplessissima zona grigia sulla nozione e sulle implicazioni dell'autodichia. Ho chiesto a numerosi esperti di diritto costituzionale: "Supponiamo che il Parlamento decida di raddoppiare il proprio bilancio, o i giudici costituzionali di triplicarsi lo stipendio: lo stato è obbligato a stanziare i soldi senza fiatare?". La risposta che ricevevo era sempre: "Ma non faranno mai una cosa del genere!". Ovvio. La questione, però, è se da un punto di vista legale ci siano limiti all'autodichia e, se sì, quali sono. La realtà è che nessuno sa con esattezza se in materia di bilancio siamo totalmente impotenti verso gli organi costituzionali. Intanto, però, l'autodichia è diventata una scusa per non fare niente.

Il secondo problema è che la maggioranza dei cittadini non è al corrente dell'autodichia degli organi costituzionali. Molte volte mi sono sentito chiedere da amici indignati: "Ma come è possibile che nella legge di Stabilità il governo tagli la spesa sanitaria di 2 miliardi e non inserisca alcuna norma sugli stipendi dei parlamentari e dei dipendenti del Parlamento?". La risposta è che, tecnicamente, il governo non può farlo. Politicamente, però, c'è una strada alternativa. Nella Stabilità, il governo presenta un piano organico di revisione della spesa; allo stesso tempo, chiede ad alcuni parlamentari della maggioranza di introdurre norme di riforma dei vitalizi, delle indennità e degli stipendi dei deputati. Con che



faccia i parlamentari approvare allora la legge di Stabilità – che inevitabilmente chiederebbe sacrifici a numerose categorie di cittadini – ma respingerebbero la riforma dei vitalizi e delle indennità? E anche se può farlo in teoria, nella realtà il Parlamento non può non approvare la legge di Stabilità, tanto più se il governo pone la fiducia, come ha fatto per la legge di Stabilità del 2016.

Un discorso simile vale anche per le regioni. Molti sostengono che è impossibile intervenire a causa dell'autonomia. E anche questa scusa viene usata continuamente per non affrontare i problemi, e lasciarli alla buona volontà di chi di dovere. In questo caso, diversi esperti di diritto costituzionale mi hanno assicurato che lo stato può intervenire, almeno nelle regioni a statuto ordinario, magari non imponendo valori specifici (per esempio, per i compensi dei consiglieri regionali) ma griglie di valori. In ogni caso, con le regioni lo stato ha il coltello dalla parte del manico: nulla impedisce che lo stato condizioni l'entità dei trasferimenti statali al raggiungimento di certi obiettivi. Anche in questo caso, come in quello dell'autodichia, l'autonomia regionale è solo una scusa per non complicarsi la vita.

### *3.16.2 L'intoccabilità degli stipendi*

Abbiamo visto che gli stipendi dei dirigenti pubblici italiani sono senza alcun dubbio troppo alti. Sfido chiunque a trovare una riga della Costituzione che suggerisca che non si possono ridurre gli stipendi dei dirigenti pubblici. Di fatto, con il tetto dei 240.000 euro, parecchi dirigenti si sono visti ridurre lo stipendio dall'oggi al domani. Eppure, la Corte costituzionale si è più volte opposta a riduzioni anche molto contenute. È importante comprendere le motivazioni sottostanti, perché mostrano come l'approccio legalistico porti spesso a decisioni che fanno a pugni con la logica e il buonsenso, e serve a nascondere la protezione dei privilegi dietro la cortina fumogena di una interpretazione apparentemente rigorosa, ma in realtà distorta, della Costituzione.

Nel 2010 il governo Berlusconi ridusse l'indennità giudiziaria dei magistrati, la componente della remunerazione dei magistrati che dovrebbe compensarli per il maggior lavoro derivante dalle lacune organizzative del sistema giudiziario. Nel 2012 la Corte giudicò la misura incostituzionale, con due motivazioni: la riduzione della remunerazione è equivalente a una tassa su una sola categoria di persone; ed essendo l'indennità giudiziaria una quantità fissa, indipendente dallo stipendio, una riduzione uguale per tutti i magistrati viola il principio della progressività delle tasse sancito dalla Costituzione.

La logica di questa motivazione è strabiliante.<sup>48</sup> Secondo questa sentenza, *aumentare* lo stipendio dei magistrati o degli insegnanti sarebbe anch'esso incostituzionale, perché equivarrebbe a *ridurre* le tasse su una sola categoria di persone. Qualsiasi cambiamento della remunerazione di qualsiasi categoria di dipendenti statali, in aumento o in riduzione, sarebbe una variazione delle tasse solo per quella categoria, e non una variazione di remunerazione decisa dallo stato in quanto datore di lavoro; dunque sarebbe incostituzionale.

Inoltre, l'articolo 53 della Costituzione dice che "il sistema tributario è informato a criteri di progressività"; non dice che *ogni* singola imposta, *ogni* singola misura debba essere progressiva. Altrimenti, l'Iva e l'accisa sulla benzina sarebbero incostituzionali.

La logica di questa sentenza e di altre analoghe è così bislacca che anche fra gli stessi giudici non deve essere apparsa memorabile per il suo rigore. Così rispondeva a un giornalista di *Report* un presidente emerito riguardo le decisioni della Corte su due misure analoghe, questa volta previste dal governo Monti, e che fecero discutere tutta l'Italia per parecchi mesi.<sup>49</sup>

GIULIANO MARRUCCI (GIORNALISTA): "Nel 2011 il governo Monti aveva deciso di rimpicciolire la torta dei dipendenti pubblici con stipendi superiori ai 90.000 euro; alcuni magistrati ricorrono e il caso arriva alla Corte, che dichiara la legge incostituzionale, perché discrimina".

GIUSEPPE TESAURO (PRESIDENTE EMERITO): "Quelli pure li abbiamo dichiarati illegittimi?".

GM: "Eh, ma l'ha scritta lei, eh".

GT: "Eh, lo so, ma è passato un po' di tempo. Poi non è che le sentenze uno le scrive da solo, eh, attenzione".

GM: "Sempre il governo Monti aveva deciso di rimpicciolire anche la torta di chi ha una pensione superiore a 90.000 euro l'anno".

[...]

GT: "Ma io sono stato il relatore? No. Non me la ricordo questa del contributo di solidarietà, perché questa rimase".

GM: "No, no: è stata incostituzionale".

GT: "Ma io ho scritto delle sentenze senza essere d'accordo sulla...".

GM: "Con se stesso".

GT: "Non con se stesso, con la maggioranza. Ma non lo so, non si può dire".

GM: "Quindi lei non è d'accordo".

GT: "Oggi, detta così, non sono d'accordo".

La Corte ha spesso affermato di non prendere in considerazione, nelle sue sentenze, gli aspetti economici di una questione, ma di attenersi esclusivamente al compito di fornire un'interpretazione autentica della Costituzione. Questa affermazione è inesatta. Ogni sentenza della Corte

ha effetti economici, e la Corte prende posizione, che lo voglia o no. Spesso, però, la logica economica sottostante è semplicemente poco informata. Lungi dal non prendere in considerazione gli aspetti economici, la Corte li affronta in ogni momento, ma, ad avviso di chi scrive, con una preparazione inadeguata e una scarsa dimestichezza con i principi basilari dell'economia.

### *3.17 La lotta all'evasione*

La seconda “soluzione” a ogni problema che inevitabilmente emerge in ogni discussione è la lotta all'evasione. L'evasione fiscale è una piaga endemica; ma sperare di ricavarne più di pochi miliardi nel breve periodo è un'illusione.

Sull'evasione c'è un enorme malinteso che tutti fingono di ignorare. Per ovvie ragioni, le stime saranno sempre approssimative, ma è opinione comune che l'Italia abbia uno dei tassi di evasione più alti fra i paesi occidentali. Sperare di cambiare le cose esclusivamente con un approccio soft è irrealistico. A parole tutti si indignano quando si parla di evasione ma, appena la finanza controlla qualcuno o qualche categoria specifica, prevale l'istinto buonista: perché prendersela con X quando tutti sanno che Y e Z evadono più di X? Ci deve essere una congiura. Perché sanzionare Tizio quando Caio vive a Montecarlo? Ci deve essere qualche intralazzo.

La lotta all'evasione è un affare sporco e impreciso. Per definizione, gli evasori non mostrano i loro conti: bisogna sparare nel buio, e ci sarà sempre qualche danno collaterale. Ci sarà sempre qualcuno che apparirà ingiustamente perseguitato dal fisco, almeno in confronto a evasori peggiori di lui. Ci sarà sempre qualcuno che andrà in televisione a mostrare qualche accertamento apparentemente vessatorio. Ci sarà sempre qualche giornale e qualche politico di opposizione che cavalcano la tigre, accusando il fisco di prendersela con i pesci piccoli e di lasciare indisturbati i pesci grandi.

Comprensibilmente, tutto questo spaventa i politici. In una società di evasori, fare una seria lotta all'evasione è il modo migliore per perdere voti. Non fatevi ingannare dai sondaggi, che mostrano sempre la lotta all'evasione come una delle principali priorità degli italiani. Gli italiani, e non solo loro, sono per la lotta all'evasione, ma quella degli altri.

In una società di evasori è perfettamente comprensibile che Equitalia sia l'oggetto di un odio e di un timore quasi patologici. Ed è perfettamente possibile che Equitalia faccia molti errori, e se la prenda

più con i pesci piccoli che con i grandi. Ma annunciare la chiusura di Equitalia senza un'analisi di cosa sia andato storto e senza un disegno alternativo è incompatibile con la lotta all'evasione. Pensare di risolvere il problema senza sanzioni e senza condanne è irrealistico. Per fare la frittata bisogna rompere le uova.

C'è poi un altro aspetto, più tecnico ma non per questo marginale, nel dibattito sull'evasione: è impensabile recuperare decine di miliardi in pochi anni. Recuperare l'evasione non è come dare una multa, il contenzioso può durare anni o decenni, e ha un esito incerto.

Infine, c'è un terzo aspetto di cui nessuno vuole parlare perché non è *politically correct*. Da un punto di vista morale, recuperare l'evasione è imperativo, non c'è dubbio. Ma per fare cosa? Se ogni euro recuperato dall'evasione va a finanziare nuove spese, da un punto di vista macroeconomico recuperare l'evasione equivale ad aumentare la pressione fiscale, con le conseguenze che si possono immaginare. Le tasse sarebbero distribuite in modo più equo, è vero, ma sarebbe solo una questione di “mal comune, mezzo gaudio”: chi già pagava continua a pagare come prima. Se invece il recupero dell'evasione fosse utilizzato per ridurre le tasse a chi già le paga, allora sarebbe molto diverso. Ma non c'è alcun modo per assicurarsi che questo sia il risultato; anzi, la tentazione per i politici di usare i proventi della lotta all'evasione per finanziare questa o quella spesa è semplicemente irresistibile.

Il caso della Rai è un esempio da manuale. Con il canone in bolletta diminuirà l'evasione, ma le risorse ricavate verranno tutte utilizzate per aumentare il bilancio della Rai che, come vedremo, è già oggi ben superiore a quello della Bbc. La lotta all'evasione è servita per aumentare una spesa già sovradimensionata.

#### Note

<sup>1</sup> In questo libro, userò il termine “classe dirigente” invece di quello più comune di “casta”. La parola “casta” ha una connotazione molto negativa, che sarebbe ingiusto estendere a tutti i membri della classe dirigente, molti dei quali sono servitori dello stato devoti, competenti e disinteressati.

<sup>2</sup> *Intervista a Matteo Renzi: “L'Italia cresce, in arrivo nuovi dati positivi. Le unioni civili si faranno”*, “Corriere della Sera”, 30 agosto 2015, [http://www.corriere.it/politica/15\\_agosto\\_30/intervista-matteo-renzi-l-italia-cresce-arrivo-nuovi-dati-positivi-unioni-civili-si-faranno-6909d258-4ed7-11e5-ad01-b0aa98932a57.shtml](http://www.corriere.it/politica/15_agosto_30/intervista-matteo-renzi-l-italia-cresce-arrivo-nuovi-dati-positivi-unioni-civili-si-faranno-6909d258-4ed7-11e5-ad01-b0aa98932a57.shtml)

<sup>3</sup> Questa sezione si basa, con aggiornamenti, su un mio lavoro apparso su Lavoce.info, *La corte costituzionale: uno scandalo nascosto*, dell'8 novembre 2014 <http://www.lavoce.info/archives/14387/la-corte-costituzionale-costi-sprechi-scandalo/>

<sup>4</sup> In Dino Pesole, *Amato: “A chi fa politica serve autorità morale”*, “Il Sole 24 Ore”, 25 novembre 2015, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2015-11-25/amato-a-chi-fa-politica-serve-autorita-morale-071433.shtml?uud=ACkLItgB>

<sup>5</sup> *Quel mostro antico e nuovo che uccide la democrazia*, “la Repubblica”, 26 settembre 2013. Il “mostro” sarebbe il denaro. [http://www.repubblica.it/la-repubblica-delle-idee/societa/2013/09/26/news/quel\\_mostro\\_antico\\_e\\_nuovo\\_che\\_uccide\\_la\\_democrazia-67330139/](http://www.repubblica.it/la-repubblica-delle-idee/societa/2013/09/26/news/quel_mostro_antico_e_nuovo_che_uccide_la_democrazia-67330139/).

<sup>6</sup> <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Notizia&key=22842>

<sup>7</sup> In realtà il saggio di Zagrebelsky andrebbe letto interamente, come esempio preclaro di vuota retorica, di pomposità, di confusione e di inutile sfoggio di cultura senza mai una proposta concreta.

<sup>8</sup> Primo Di Nicola, *Alla Corte dei privilegi*, “l’Espresso”, 30 aprile 2008, <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2008/04/30/news/alla-corte-dei-privilegi-1.8255>

<sup>9</sup> In passato, c’è chi ha tentato di delegittimare questo confronto sostenendo che non esiste l’equivalente di una Corte costituzionale inglese. Grave errore. Esiste, con il nome di Supreme Court come negli Usa, e come si può controllare sul sito stesso <https://www.supremecourt.uk/> o sulla pagina di Wikipedia [https://en.wikipedia.org/wiki/Supreme\\_Court\\_of\\_the\\_United\\_Kingdom](https://en.wikipedia.org/wiki/Supreme_Court_of_the_United_Kingdom)

<sup>10</sup> [http://archiviostorico.corriere.it/2015/maggio/21/difesa\\_dei\\_giudici\\_della\\_Corte\\_co\\_0\\_20150521ff7f-11e4-97e2-8ea1d90fc20b.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/2015/maggio/21/difesa_dei_giudici_della_Corte_co_0_20150521ff7f-11e4-97e2-8ea1d90fc20b.shtml)

<sup>11</sup> Si veda la risposta del presidente emerito della Corte Annibale Marini al giornalista Giuliano Marrucci nella puntata di *Report* “La Gran Corte”, di Giuliano Marrucci, 29 novembre 2015, <http://www.report.rai.it/dl/Report/puntata/ContentItem-ec0cc66a-bddf-4071-9f9e-b812f70eaffb.html>

<sup>12</sup> Anzi, semmai i dati della tabella sovrastimano i compensi dei giudici statunitensi, britannici e francesi, perché il rapporto tra il costo della vita a Washington, Londra e Parigi e la media dei rispettivi paesi è molto più alto del rapporto tra il costo della vita a Roma e la media italiana.

<sup>13</sup> Si veda la Relazione della Commissione Giovannini a [http://www.rai.it/dl/docs/1325582317409relazione\\_comliv.pdf](http://www.rai.it/dl/docs/1325582317409relazione_comliv.pdf)

<sup>14</sup> Si veda [http://www.lavoce.info/wp-content/uploads/2013/11/ON\\_FONTANELLI\\_Risposta-questore-Fontanelli.pdf](http://www.lavoce.info/wp-content/uploads/2013/11/ON_FONTANELLI_Risposta-questore-Fontanelli.pdf)

<sup>15</sup> Questa sezione si basa, con aggiornamenti, su un mio lavoro apparso su Lavoce.info: *Un deputato italiano costa molto più di uno britannico*, del 15 novembre 2013, <http://www.lavoce.info/archives/14685/costi-della-politica-italiana-deputato/>

<sup>16</sup> <http://www.parliamentary-standards.org.uk/Default.aspx>

<sup>17</sup> <http://www.parliamentary-standards.org.uk/SearchFunction.aspx>

<sup>18</sup> Utilizzare la spesa totale invece della dotazione della Camera (cioè il trasferimento alla Camera da parte dello stato) è la procedura corretta se si vuole avere una idea di quanto pesa nel lungo periodo l’organo legislativo sulle tasche del contribuente. In ogni caso, se avessi usato la dotazione della Camera, che è più alta della spesa riportata sotto, la differenza tra Camera italiana e House of Commons sarebbe stata ancora più alta. Per rendere confrontabili i due Parlamenti ho escluso dal bilancio della Camera dei deputati le seguenti voci, che non hanno un corrispondente nella House of Commons:

– “Rimborsi ai partiti” per le spese delle elezioni, referendum ecc. Questa voce transita formalmente attraverso il bilancio della Camera, ma non è strettamente legata al “funzionamento” della Camera.

– “Restituzione di somme”: ogni anno la Camera può restituire parte della propria dotazione allo stato; formalmente questa appare come una spesa della Camera, ma ovviamente sarebbe improprio contarla come tale.

– “Imposte e tasse”: dal punto di vista del cittadino, le imposte pagate dalla Camera allo stato sono una partita di giro; inoltre tali dati non sono disponibili per la House of Commons britannica.

– “Ufficio Parlamentare di bilancio”: questo organismo, istituito nel 2014, è formalmente sul

bilancio della Camera, ma anche in questo caso non ha a che fare propriamente con il “funzionamento” della Camera.

– “Partite di giro”: le ritenute previdenziali, erariali e assistenziali sui compensi dei deputati e dipendenti della Camera sono anch’esse partite di giro dal punto di vista del cittadino. Esse non vanno contabilizzate per misurare il costo della Camera al contribuente.

<sup>19</sup> Si veda <http://www.camera.it/leg17/1088>.

<sup>20</sup> Il risparmio netto è inferiore al risparmio lordo per il solito motivo degli “effetti fiscali”. Parte della riduzione della spesa è una riduzione di salari e stipendi pubblici: quando uno stipendio pubblico scende di 1 euro, lo stato risparmia 1 euro, ma bisogna anche considerare il mancato incasso di circa 45 centesimi tra tasse e contributi sociali. L’effetto netto è un risparmio di 55 centesimi.

<sup>21</sup> Si veda l’audizione del presidente dell’Inps Tito Boeri alla Camera del 5 maggio 2016.

<sup>22</sup> Si veda [https://www.inps.it/docallegati/News/Documents/Proposta\\_Inps.pdf](https://www.inps.it/docallegati/News/Documents/Proposta_Inps.pdf)

<sup>23</sup> Il calcolo può essere fatto come segue. Anche se i vitalizi sono stati aboliti per i nuovi parlamentari e quasi tutti i nuovi consiglieri regionali, alcuni parlamentari e consiglieri regionali in carica avranno ancora diritto al vitalizio quando cesseranno dalla carica. Vi sono in totale circa 2000 parlamentari e consiglieri regionali in carica. Supponiamo che 1500 di questi abbiano diritto a qualche forma di vitalizio. Con i 6000 vitalizi in essere, tutto il provvedimento toccherebbe quindi 7500 persone. Supponiamo che metà di questi appartengano a partiti di opposizione: questi voti sono già persi per il partito di maggioranza. Rimangono 3500 vitalizi “di maggioranza”: se anche tutti i percettori e i loro famigliari decidessero di non votare più la maggioranza per questo sgarbo (un’ipotesi ovviamente assurda), e assumendo un coniuge e due figli (ormai maggiorenni e vaccinati, peraltro), si tratterebbe al massimo di 14.000 voti.

<sup>24</sup> La cifra è una stima ottenuta come segue. I dati completi esistono solo per 14 regioni (mancano i dati completi per Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise). Le 14 regioni per cui esistono i dati hanno speso 1,04 miliardi nel 2014. Estrapolando, e tenendo conto che tra le sei regioni mancanti ve ne sono due ad alta spesa come Campania e Lazio, è presumibile che le regioni mancanti (quasi la metà di quelle con i dati) spendano almeno un terzo degli 1,04 miliardi. Questo dà un totale di 1,4 miliardi.

<sup>25</sup> Questa sezione si basa, con aggiornamenti, su un mio lavoro apparso su Lavoce.info, *Nelle regioni la politica costa un miliardo*, 22 novembre 2013, <http://www.lavoce.info/archives/15031/quanto-costano-consigli-regionali/>

<sup>26</sup> Essa varia da un minimo di 10 dollari a un massimo di 100 dollari per giorno di sessione. La cifra di 100 dollari vale però solo per i rappresentanti dell’isola di Nantucket. Il valore di 10.000 dollari corrisponde alla mediana (esclusa Nantucket) e assume 200 giorni di *per diem*, che è sicuramente un’enorme sovrastima. Si noti che le spese per ricevere il *per diem* vanno documentate, a differenza della diaria della Lombardia, che non va documentata. In Italia, la remunerazione netta è stata ottenuta utilizzando le aliquote Irpef e le addizionali Irpef per la Lombardia e il comune di Milano. Per il Massachusetts, la remunerazione netta è stata ottenuta dalle tavole delle aliquote della tassazione federale sul reddito per un single più l’aliquota di 5,20 per cento per il Massachusetts, con una deduzione di 4000 dollari. Si noti inoltre che la remunerazione di un rappresentante del Massachusetts include una cifra di 7247 dollari di “office stipend” per le spese per l’esercizio del mandato. In Lombardia, invece, ciascun gruppo consiliare riceve un contributo extra, non incluso nella tabella.

<sup>27</sup> Questi valori sono per consiglieri residenti nel capoluogo. La remunerazione netta è di 5863 euro per i consiglieri residenti a 50 chilometri dal capoluogo, e di 6763 euro per i consiglieri residenti a 10 chilometri dal capoluogo. Una differenziazione per luogo di residenza è desiderabile, per non penalizzare i candidati che non risiedono nel capoluogo.

<sup>28</sup> Per salari e stipendi, il risparmio netto è normalmente calcolato come il 55 per cento del risparmio lordo. Poiché la spesa netta include anche la spesa per beni e servizi, ho assunto che in questo caso il risparmio netto sia il 70 per cento della spesa totale.

<sup>29</sup> Nel fare questi calcoli, ho tenuto conto del fatto che i dirigenti dei consigli regionali sono

circa il 10 per cento dei dirigenti delle giunte; i risparmi derivanti dalla riduzione del numero e dei compensi dei dirigenti dei consigli regionali sono già inclusi nei risparmi del capitolo precedente.

<sup>30</sup> Primo, il ministero del Lavoro in Italia e il Department for Work and Pensions in Gran Bretagna, perché il secondo include anche l'equivalente dell'Inps e degli istituti pubblici di assicurazioni britannici, e da solo conta quasi tanti dipendenti quanti gli altri ministeri tutti insieme. Secondo, il ministero degli Affari esteri italiano e il Foreign Office britannico, perché come abbiamo visto il primo fornisce dati inutilizzabili sui dirigenti, facendo figurare gran parte della loro remunerazione come rimborso spese (secondo i dati ufficiali, il rapporto tra remunerazione media dei dirigenti, inclusi i diplomatici, e i non dirigenti del ministero degli Affari esteri è 1,63, meno della metà della media di tutti gli altri ministeri). Terzo, i due ministeri della Giustizia, perché quello britannico è circa un decimo di quello italiano (circa 4100 contro oltre 40.000 dipendenti) e ha una struttura chiaramente diversa. Infine, i due ministeri della Cultura, perché anche in questo caso quello britannico ha 500 dipendenti contro gli oltre 18.000 italiani. I ministeri della Giustizia e della Cultura includono quindi chiaramente carriere molto diverse in Italia e Gran Bretagna, e non sono comparabili.

<sup>31</sup> Per esempio, in entrambi i paesi il rapporto è molto basso, sotto l'1 per cento, nei ministeri dell'Interno e della Difesa; è massimo alla presidenza del Consiglio, sopra il 10 per cento. L'unico ministero in cui il rapporto è molto diverso in Italia e Gran Bretagna è quello dell'Economia, con il 6 per cento in Italia e lo 0,6 per cento in Gran Bretagna.

<sup>32</sup> La tabella del ministero dell'Ambiente include i ministeri dell'Ambiente e delle politiche agricole in Italia, e i Departments for Environment, Food and Rural Affairs e quello di Energy and Climate Change in Gran Bretagna, per renderli più comparabili.

<sup>33</sup> Cepej: "Report on European Judicial Systems: Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice", pp. 301, 309, [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

<sup>34</sup> I magistrati inquirenti guadagnano quanto quelli giudicanti nei paesi della tavola, eccetto in Francia e Austria, dove i primi guadagnano leggermente meno dei secondi, e in Olanda, dove avviene l'opposto. La differenza è in ogni caso modesta.

<sup>35</sup> "La verità dell'Europa sui magistrati italiani n. 4", predisposto e curato da Cristina Marzagalli, d'intesa con la Giunta esecutiva centrale dell'associazione nazionale magistrati, <http://www.associazionemagistrati.it/doc/2137/la-verita-delleuropa-sui-magistrati-italiani-n4.htm>.

<sup>36</sup> Inoltre, secondo l'Anm, "a differenza dell'Italia, alcuni paesi europei riconoscono a giudici e procuratori alcuni vantaggi specifici, come: un regime pensionistico speciale; spese di rappresentanza; alloggi di servizio [ecc.]" (p. 10). Tuttavia, queste facilitazioni riguardano in gran parte i paesi dell'ex Unione Sovietica, che non sono nel campione della Tabella 3.12; dei paesi nella tabella, il Belgio ha un regime pensionistico speciale per i magistrati e il Portogallo alcune facilitazioni per l'abitazione per magistrati apicali; gli altri non hanno particolari facilitazioni. Per formarsi un'opinione e decidere, bisogna quantificare i fenomeni: anche se alcuni paesi prevedono, per esempio, un'indennità di viaggio, questo è praticamente irrilevante se tali facilitazioni valgono 2000 euro e la differenza di stipendio con gli altri paesi ammonta a 90.000 euro. Ovviamente, questi confronti vanno presi con molta cautela, ma differenze grandi come quelle nella tabella difficilmente possono essere l'effetto di una variazione campionaria casuale o degli inevitabili errori di misurazione.

<sup>37</sup> Questa sezione si basa, con aggiornamenti, su due miei lavori apparsi su Lavoce.info: "Diplomazia dei privilegi, privilegi della diplomazia", del 4 febbraio 2013 <http://www.lavoce.info/archives/16911/costi-della-politica-privilegi-diplomazia-ambasciatori/>, e "Quando i papaveri catturano i politici: il caso della Farnesina", 7 maggio 2014, <http://www.lavoce.info/archives/19433/retribuzioni-diplomatici-farnesina-ministero-esteri/>

<sup>38</sup> Si vedano gli artt. 175, 176 e 199 del Dpr del gennaio 1967, n. 18, e il Dl del 31 agosto 2013, n. 101, art. 9-bis.

<sup>39</sup> Si veda <http://www.sndmae.it/index.php?page=comunicati&r=3&id=123>

<sup>40</sup> Come stabilisce il Dpr 18/67, prima della riforma agli ambasciatori erano pagate direttamente dall'amministrazione le seguenti voci: l'abitazione (molte sedi sono demaniali, nel caso di sedi in affitto il canone è corrisposto dall'amministrazione; la manutenzione è a carico del dicastero), il personale di servizio, le spese sanitarie, le auto di servizio, il telefono.

Tutto il personale in servizio all'estero fruisce del servizio sanitario locale se nel paese ospitante il sistema lo consente. In paesi quali Stati Uniti, Canada, Australia e Svizzera si utilizza il sistema della copertura assicurativa per il rimborso diretto delle spese. Queste poi di mese in mese vengono rimborsate dal ministero della Salute attraverso versamenti fatti al ministero degli Affari esteri e girati alle varie ambasciate. Le spese sanitarie nei paesi citati vengono liquidate come segue. Ospedali, cliniche, interventi chirurgici: copertura 100 per cento; visite specialistiche, controlli, analisi: 80 per cento erario e 20 per cento dipendente. Il 20 per cento di quota a carico del dipendente può ovviamente essere inserito nella dichiarazione dei redditi per le successive detrazioni in Italia.

<sup>41</sup> Si veda la circolare n. 3 del 16 giugno 2011.

<sup>42</sup> Gli ambasciatori citano spesso le alte rette scolastiche per i figli, che raramente possono frequentare le scuole pubbliche, sia perché queste sono spesso di bassa qualità, sia perché gli ambasciatori si muovono spesso, e i figli devono quindi frequentare scuole internazionali. Gli ambasciatori ricevono tuttavia un aumento dell'Ise del 5 per cento per ogni figlio; inoltre, in certi casi, è consentito chiedere un contributo da un fondo speciale per finanziare le scuole dei figli. Infatti, il capitolo 1276 del bilancio di previsione stanziava oltre 2 milioni di euro netti per il 2016 come "contributo al personale in servizio all'estero per provvidenze scolastiche".

Sempre prima della riforma, erano pagati dall'assegno di rappresentanza: gli eventi conviviali (come il ricevimento per la Festa nazionale, "pranzo-colazione-buffet", prime colazioni, cocktail, vini d'onore); le attività del coniuge, qualora siano chiaramente riconducibili all'attività di rappresentanza del funzionario consorte; il personale di servizio, in aggiunta a quello già esistente e pagato dall'amministrazione, entro il 50 per cento dell'assegno di rappresentanza; le quote associative "a circoli la cui frequentazione appare utile in relazione alle funzioni svolte ai fini dell'attività di rappresentanza"; trasporto e soggiorno, connessi a "viaggi di servizio, motivati da esigenze di rappresentanza"; interventi di piccola manutenzione "delle residenze e delle loro pertinenze (piscine, giardini ecc.), nonché alla copertura di spese assicurative"; la formazione linguistica del coniuge, nel limite del 5 per cento dell'assegno; l'utilizzo del taxi, "esclusivamente per motivi connessi ad attività di rappresentanza"; il rafforzamento del dispositivo di sicurezza; il noleggio per vetture di rappresentanza per uso del capo della Rappresentanza diplomatica; il leasing di una vettura di rappresentanza per il capo della Rappresentanza diplomatica "in caso di obsolescenza, cattivo funzionamento o irreparabilità della (o delle) autovetture di rappresentanza già in dotazione".

Questa è la teoria. In realtà, quasi tutte le spese dell'ambasciatore e dei numeri due e tre di una grande sede, quali viaggi di servizio, noleggi, taxi, piccole spese di manutenzione, sono pagate direttamente dall'amministrazione, non transitano nemmeno sull'assegno di rappresentanza. Alcune volte anche le multe per divieto di sosta prese da ambasciatori o coniugi vengono pagate con fondi erariali (utilizzando come scusa che l'auto era parcheggiata in divieto di sosta sì, ma per motivi di servizio). Anche se non sono in possesso delle prove documentali, mi è stato riferito di storie di aspirapolveri e ombrelli addebitati direttamente all'erario. Molto semplicemente, è difficile per un contabile opporsi a un ambasciatore.

<sup>43</sup> Tipicamente, va conservata la lista degli eventi e di chi vi ha partecipato, accompagnata da un'autocertificazione sulla spesa sostenuta (circolare n. 3 del 16 giugno 2011). A quanto mi consta, i controlli sono rarissimi.

<sup>44</sup> Poiché i diplomatici pagano tasse su una parte molto piccola del costo del lavoro totale, nel loro caso il risparmio netto è più del 55 per cento del risparmio lordo.

<sup>45</sup>

[http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala\\_stampa/ArchivioNotizie/Audizioni/2014/04/20140415\\_seguiti\\_](http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_stampa/ArchivioNotizie/Audizioni/2014/04/20140415_seguiti_)

<sup>46</sup> <http://www.flcgil.it/files/pdf/20120524/rapporto-commissione-ministero-affari-esteri-suspending-review.pdf>



<sup>47</sup> <http://www.sndmae.it/index.php?page=comunicati&r=3&id=123>

<sup>48</sup> Per questo mio commento alla sentenza mi sono basato sull'ottimo articolo di Alberto Bisin e Giulio Zanella, *La sentenza sul taglio degli stipendi ai magistrati: l'economia*, in Noisefromamerika, 29 dicembre 2012, <http://noisefromamerika.org/articolo/sentenza-sul-taglio-stipendi-ai-magistrati-leconomia>

<sup>49</sup> Si veda la puntata di *Report* "La Gran Corte", di Giuliano Marrucci, 29 novembre 2015, cit.

## Come decidere

### 4.1 L'importanza delle priorità

Dunque ridurre i privilegi della classe dirigente e l'evasione fiscale non darà risorse sufficienti: se si vuole diminuire le tasse o aumentare certe spese che si ritengono utili, bisogna trovare altre risorse. Ma come decidere quali spese ridurre, in che modo, e di quanto?

Due ingredienti sono fondamentali: un approccio globale, e fissare delle priorità. Un approccio globale significa un'analisi accurata e organica della spesa pubblica, una valutazione comparativa dei pro e dei contro dei vari programmi di spesa e dei loro effetti sull'economia e sulla distribuzione del reddito, basata sulla raccolta di dati precisi, completi e sistematici. È bene dirlo chiaramente: nessun dossier con queste caratteristiche è stato prodotto negli ultimi anni dal ministero dell'Economia (a parte i documenti del commissario Cottarelli, che formalmente faceva parte del ministero).

Una volta che abbiamo una visione complessiva della spesa, possiamo decidere cosa fare solo se ci siamo fissati delle priorità. In base a esse, alcuni tipi di spesa appariranno eccessivi o addirittura superflui, altri sottodimensionati.

Le priorità, ovviamente, sono soggettive, e in gran parte discenderanno dalla visione ideologica e politica di ciascuno. Ma qualche indicazione i dati possono darcela. La prossima tabella, la 4.1, è tra le più importanti del libro. La prima colonna mostra il coefficiente di Gini, un indice di disuguaglianza del reddito, nell'Unione europea e nei quattro principali paesi che la compongono, più la Svezia, in rappresentanza della Scandinavia. Il reddito considerato in questa colonna è il reddito complessivo della famiglia, eccetto quello derivante dai trasferimenti pubblici (come pensioni, assegni familiari, sussidi di disoccupazione ecc.).<sup>1</sup> Come si vede, l'Italia ha una disuguaglianza inferiore alla media dell'Unione, e la più bassa fra tutti i paesi della tabella. Nella seconda colonna il reddito include invece i trasferimenti pubblici. Ora l'Italia ha un indice di disuguaglianza superiore alla media europea, e *superiore* a tutti gli altri paesi nel campione. La Svezia è esattamente il

contrario: ha la più alta disuguaglianza prima dei trasferimenti pubblici, ma di gran lunga la più bassa dopo i trasferimenti pubblici.

*Tabella 4.1: Disuguaglianza prima e dopo i trasferimenti pubblici, 2014*

	Indice di Gini prima dei trasferimenti pubblici	Indice di Gini dopo i trasferimenti pubblici
Unione europea	51,8	30,9
Italia	49,1	32,4
Germania	57,7	30,7
Francia	49,7	29,2
Gran Bretagna	54,0	31,6
Svezia	55,0	25,4

Cosa significa tutto questo? Che in media i programmi assistenziali in Italia hanno una scarsa capacità redistributiva. In altre parole, non sono efficaci nel raggiungere i meno abbienti. In Svezia, invece, ogni euro di trasferimenti pubblici è molto più efficace nel raggiungere i più indigenti e ridurre la povertà.

Un indicatore ancora più diretto e illuminante per comprendere questo fenomeno è dato dal rischio di povertà estrema, o la percentuale di famiglie sotto il 40 per cento del reddito mediano (si veda la Tabella P.1). Anche in questo caso, se si considera il reddito prima dei trasferimenti pubblici, l'Italia ha una percentuale inferiore alla media europea, e la più bassa dopo la Svezia. Quando invece il reddito include i trasferimenti pubblici, l'Italia ha una percentuale altissima, quasi il 9 per cento, ben superiore alla media europea e quasi tripla rispetto a quella francese.

Il rischio di povertà estrema in Italia è concentrato tra i giovani. Dopo i trasferimenti pubblici, il rischio di povertà estrema per i minori di diciotto anni è del 13 per cento, molto superiore alla media europea e agli altri paesi in tabella; lo stesso rischio tra gli anziani è del 3 per cento, uguale alla media europea e inferiore a paesi come Germania e Gran Bretagna. In altre parole, in Italia i trasferimenti previdenziali (le pensioni) proteggono contro la povertà estrema degli anziani; i trasferimenti assistenziali, che dovrebbero avere questo compito per tutta la popolazione, invece, non riescono ad assolverlo efficacemente.

Inoltre, durante la grande recessione del 2007-2014, la povertà estrema nell'Unione europea è rimasta abbastanza stabile, ed è anzi calata in Francia e Gran Bretagna; in Italia, invece, è aumentata molto, di quasi 2 punti percentuali (si veda la Tabella P.2). Ma per gli anziani la povertà estrema è diminuita in Italia più che nel resto d'Europa. Le pensioni sono state dunque

un importante ammortizzatore sociale durante la crisi, ma ovviamente solo per le famiglie con persone che ne avevano diritto.

La crisi economica, ma soprattutto l'evoluzione del mercato del lavoro e l'introduzione di nuove tecnologie, hanno colpito in particolare gli over-cinquantacinque non pensionati. Chi perde il lavoro intorno a quell'età difficilmente lo ritrova; una volta esaurito il sussidio di disoccupazione, e in attesa della pensione, rimane senza alcuna forma di sostegno (l'Italia e la Grecia sono gli unici paesi senza una forma di reddito di ultima istanza, che protegga dalla povertà estrema indipendentemente dalla storia lavorativa).

Se a questo si aggiunge che la disoccupazione giovanile al Sud raggiunge la cifra astronomica del 50 per cento, credo che i dati indichino abbastanza chiaramente una delle priorità assolute della spesa pubblica.

Il governo ha dichiarato più volte di aver aumentato gli stanziamenti per la spesa sociale. La Tabella 4.2 mostra i capitoli di spesa sociale che sono variati nelle leggi di Stabilità 2015 e 2016, esclusa la spesa pensionistica. Rispetto al 2014, la Stabilità 2015 ha disposto un aumento complessivo di circa 3 miliardi sia per il 2015 sia per il 2016. La Stabilità 2016 non ha infatti previsto aumenti netti della spesa sociale per il 2016: a fronte di circa 1,8 miliardi di aumenti c'è il taglio alla sanità per lo stesso ammontare.

Tabella 4.2: Variazioni della spesa sociale nelle leggi di Stabilità 2015 e 2016

	2015	2016
Stabilità 2015, rispetto al 2014		
Rifinanziamento degli ammortizzatori sociali e servizi per il lavoro	1700	1700
Politiche sociali, non autosufficienze, disabili	970	820
Immigrazione e minori non accompagnati	203	203
<i>Housing sociale</i>	30	30
Totale aumenti di spesa sociale Stabilità 2015	2903	2753
Stabilità 2016, rispetto al 2015		
Assistenza agli alunni con handicap fisici o sensoriali		70
Riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie		500
<i>Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale</i>		380
"Dopo di noi" e misure per i non autosufficienti e disabili		251
<i>Incremento assegno di disoccupazione (Asdi)</i>		220
<i>Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale</i>		600
Variazione fondo sociale per l'occupazione e la formazione		-203
Sanità		-1.783
Totale aumenti di spesa sociale Stabilità 2016		35

<i>Totale aumenti di spesa contro sociale</i>	30	1230
---	----	------

Milioni di euro.

I fondi per le misure espressamente previste contro la povertà (in corsivo nella tabella) sono aumentati di circa 1200 milioni. Sarà bene ricordare questa cifra, mentre nelle prossime pagine guarderemo ad alcuni esempi di (mancata) revisione della spesa, che illustrano bene un aspetto importante: molte voci vanno a beneficiare le fasce più abbienti della popolazione, e non hanno neanche una giustificazione cogente in termini di crescita economica. Abbiamo appena visto il caso forse più eclatante: la spesa per la classe dirigente. Ora ne vedremo altri: sono piccoli esempi, scelti tra tanti possibili, ma utili per capire perché la revisione della spesa è un dovere morale oltre che economico.

#### *4.2 Lo stato come Robin Hood al contrario: togliere ai poveri per dare ai ricchi*

##### *4.2.1 Il cinema: una lobby alla conquista di politici superficiali o conniventi*

Fino al 2016, il ministero della Cultura e il fisco erogavano al cinema italiano aiuti complessivi per circa 200 milioni all'anno. Una leggenda metropolitana accettata acriticamente da tutti vuole che gli aiuti al cinema in Italia siano inferiori a quelli di altri paesi europei. Questa leggenda me la sono sentita ripetere ogni volta che ho cercato di sollevare la questione.

In effetti, in Francia e in Gran Bretagna ogni anno lo stato spende circa 400 milioni in aiuti al cinema. Senonché, da noi l'industria del settore è molto più piccola: di conseguenza in Italia, per ogni euro di investimento in produzioni cinematografiche, oltre 50 centesimi (una percentuale di sussidio straordinaria) vengono dallo stato; in Francia e Gran Bretagna, circa 30 centesimi. Data l'ossessione dei francesi per la "eccezione culturale" del loro paese, è quindi probabile che l'Italia sia il paese al mondo con il più alto tasso di sussidio al cinema.

Arrivare a questo confronto internazionale non è immediato: ci sono mille diversi rivoli di aiuti al cinema in Italia, con decine di programmi diversi. Un problema simile esiste in Gran Bretagna e soprattutto in Francia. Ma nell'era di internet, e con un po' di buona volontà, in qualche giorno di lavoro si riesce a ricostruire abbastanza precisamente i flussi di denaro in questione. Si può perdonare il ministero della Cultura di continuare a perpetuare questa leggenda infondata (anche se ci si deve indignare che i suoi dirigenti rimanessero genuinamente sorpresi quando presentai loro i miei dati, che avrebbero dovuto conoscere a menadito). Trovai però straordinario che nessuno al ministero dell'Economia, che dovrebbe essere il cane da guardia

dei conti degli italiani, si fosse mai preso la briga di raccogliere i dati necessari per questo semplice confronto internazionale.

Per alcuni il cinema è un pilastro fondamentale della nostra cultura; per altri è per lo più una forma di intrattenimento come altre. È inutile entrare in questo dibattito; ma è giusto notare che ci sono tante forme di cultura, e nessuna, con l'eccezione della lirica, è sussidiata quanto il cinema. Non è una questione di opportunità politica: la lobby del cinema è influente ma incide relativamente sul piano elettorale. Anche da un punto di vista sociale, sono soldi spesi male: la maggior parte va ai grandi produttori, ai registi e agli attori già ricchi e famosi.

Perché, allora, questa spesa senza pari nel resto del mondo? Non ho una spiegazione certa, ma qualche idea me la sono fatta. La più ovvia è che i monumenti italiani, noti in tutto il mondo e che si stanno sbriciolando, non parlano; i registi e gli attori dei cinepanettoni, di cui nessuno fuori d'Italia conosce l'esistenza, invece parlano molto, e sono tutti concentrati a Roma. Poi c'è l'eterno sogno di ogni ministro della Cultura di essere associato alla "rinascita" della cultura italiana; ma, mentre nessuno sa, per fortuna, come generarla, erogare soldi al cinema sperando che torni ai fasti del passato è la scorciatoia più facile. Senza contare il piacere sottile di solcare il red carpet del Festival di Venezia con la consapevolezza di essere il *dominus* da cui dipende tutto quello che c'è intorno (per la cronaca, la Biennale riceve sussidi statali da almeno quattro diversi capitoli di bilancio).

Infine, c'è l'idea più sciocca di tutte, ma anche la più diffusa, che mi sono sentito ripetere decine di volte: il cinema è un'industria, "crea occupazione", ha "un indotto". Vero, ma questo vale per qualsiasi altro settore: ancora una volta, perché questo sì e gli altri no? Qualcuno può documentare che crea così tanta occupazione da meritare di essere sussidiato al 50 per cento? Se dovessimo sussidiare ogni settore dell'economia per il 50 per cento del suo prodotto, in pochi anni torneremmo all'Età della pietra.

Una versione è che il cinema va sussidiato perché attrae investimenti dall'estero. Quando ero a Palazzo Chigi, la produzione dell'ultimo film di James Bond girò una scena al Colosseo, che immancabilmente mi veniva citata in ogni conversazione sull'argomento. Personalmente, trovavo stupefacente che qualcuno potesse prendere decisioni sulla base di un episodio così insignificante: una scena di un film. Eppure sarebbe bastato dare un'occhiata ai numeri per rendersi conto che il cinema italiano attrae una frazione irrisoria di investimenti esteri, e ne attrarrà sempre pochissimi. Il motivo è semplice: gli stati degli Usa si fanno una guerra spietata per attrarre l'industria del cinema a suon di agevolazioni e sussidi, perché per un produttore di un film americano è in gran parte inutile girare in California

o in Nevada (a meno che, ovviamente, la storia non sia ambientata a New York). Ma è impossibile girare un film americano in Italia, dove i cartelli stradali, le insegne dei negozi, le automobili sono tutti nella nostra lingua, e i paesaggi sono ben diversi da quelli Usa. Senza contare che non vi è alcun vantaggio di costo nello spostare l'intero cast dall'America all'Italia.

Nonostante tutto, in privato percepì chiaramente la consapevolezza, anche ad alti livelli, che il modello italiano attuale non funziona. Eppure, ancora una volta, non si fece nulla. E ancora una volta, la mia impressione è che il motivo fosse, oltre a quelli citati sopra, una questione di inerzia e pigrizia mentali, noncuranza, amore del quieto vivere e mancanza di organizzazione. Nessuno aveva voglia di mettersi a studiare il dossier e prendere il toro per le corna; e senza un input nessuno era incentivato a farlo. L'unico che aveva un interesse ad affrontare il problema era il ministero della Cultura, ma solo nel senso che preferiva che i fondi non venissero tagliati.

Infatti, la parte più triste di questa vicenda doveva ancora venire. Nel gennaio 2016 il governo approvò un disegno di legge che raddoppia addirittura gli stanziamenti annuali per il cinema, portandoli a 400 milioni. Inoltre la legge stanziava 100 milioni per un piano triennale straordinario per le sale e rafforza i sei tax credit già esistenti per il cinema.<sup>2</sup> Nessun giornale obiettò, perché in Italia qualsiasi spesa che abbia come etichetta la parola "cultura" diventa automaticamente sacrosanta e intoccabile: nessuno ha il coraggio di porre domande, per paura di apparire retrogrado, oscurantista o semplicemente prosaico. E così ora il cinema italiano, nell'indifferenza, anzi nel plauso generale, riceve il triplo dei sussidi per euro prodotto rispetto a paesi già altamente sussidiati, quali Francia e Gran Bretagna.

Ma, come spesso succede, al danno, per il contribuente, si è aggiunta la beffa. Il Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema sarà alimentato da una percentuale del 12 per cento del gettito Ires e Iva sulla distribuzione e sulla proiezione cinematografica, e sull'erogazione di servizi internet: "Nessuna nuova tassa ma un virtuoso meccanismo di autofinanziamento della filiera produttiva" riportavano le agenzie e i giornali, accettando acriticamente la versione del ministero della Cultura.<sup>3</sup>

È l'esempio perfetto dell'eterna illusione dei politici di poter trasformare il piombo in oro, cioè di poter trovare scappatoie al vincolo di bilancio senza dover fare scelte difficili; un esempio della straordinaria superficialità con cui si usano i soldi del contribuente. Finora, il gettito Ires e Iva di questi settori finiva nel grande calderone delle entrate statali, che finanzia gli 800 miliardi di spesa pubblica. Se ora si sottraggono 200 milioni a questo gettito, ma non si riduce la spesa pubblica, bisognerà trovare questi 200 milioni da altre

entrate. L'idea dell'“autofinanziamento” senza “nessuna nuova tassa” denota solo incompetenza, o la volontà di prendere in giro il contribuente.

Naturalmente, per coronare il tutto non poteva mancare un nuovo organismo, con tanto di poltrone: in questo caso, il Consiglio superiore per il cinema e l'audiovisivo. Un nome altisonante, ma appropriato, per celebrare degnamente il fiume di denaro pubblico che sta per affluire nelle casse della lobby del cinema.

#### 4.2.2 *L'ippica: mai arrendersi all'evidenza (con i soldi degli altri)*

Quando ero bambino, la tv era in bianco e nero, c'erano due canali, e due sport: il calcio e l'ippica. Tutti i giorni la Rai trasmetteva il resoconto delle corse dei cavalli nei vari ippodromi. Oggi l'ippica dal vivo interessa pochissimi *aficionados*, peraltro in continua diminuzione. C'è una ragione: non è facile entusiasmare dei ragazzi a un evento in cui dieci cavalli tirano un carretto per un minuto, quando con un tocco del telecomando possono vedere centinaia di sport spettacolari su decine di canali.

Eppure, ogni anno lo stato spende 200 milioni per sussidiare l'ippica, e per mantenere aperti trentotto ippodromi, anche se la maggior parte ha in calendario pochissime corse. Da un punto di vista sociale questo sussidio è, semplicemente, uno scandalo: questi 200 milioni sono soldi sottratti al contribuente medio per darli a una ristrettissima cerchia. Non nascondiamoci dietro un dito: l'ippica è uno sport di élite.

Le risposte che ricevevo a questa mia banale osservazione erano di tre tipi. Primo, l'ippica, come la caccia, ha una lobby politica e parlamentare sproporzionata rispetto alla sua importanza economica. Ma questa è una scusa sciocca: l'ippica è un circuito piccolissimo, se un governo volesse impuntarsi veramente perderebbe pochissimi voti.

Secondo, il solito moltiplicatore e il solito indotto, come per il cinema. Sfortunatamente, se c'è un settore ormai senza speranze è proprio l'ippica: l'unica cosa che può moltiplicare sono le perdite. Se dovessimo mantenere tutti i settori dello spettacolo in crisi, staremmo ancora sussidiando le corse delle bighe e gli spettacoli dei gladiatori. I gusti degli spettatori evolvono, bisogna prenderne atto. Non c'è nessun motivo per privilegiare questo settore rispetto ad altri in declino. Anzi. L'ippica non ha alcuna esternalità tecnologica, non è un settore ad alta intensità di impiego, e lo spettacolo che produce non ha particolari valenze culturali.

Terzo, le scommesse. Per mesi mi sono sentito dire, anche dai tecnici presumibilmente imparziali del ministero dell'Economia, che “non ci si può fare niente, sono i soldi delle scommesse ippiche che tornano all'ippica”. Il tentativo di indagare il meccanismo esatto si scontrava con una cortina di indifferenza, ignoranza e, come al solito inerzia e pigrizia. Alla fine ci sono



riuscito, e non c'è niente di complicato concettualmente. Come in tutti i meccanismi di scommesse pubbliche, è lo stato a decidere quanta parte del denaro giocato va al montepremi, quanta all'erario, quanta ai concessionari, e quanta ad altri eventuali beneficiari. Non c'è alcun diritto divino dell'ippica ai proventi delle scommesse nel settore: nello stesso periodo lo stato riduceva drasticamente il montepremi dei giochi statali e delle slot machine. Quando gli inglesi scommettono se i principi Kate e William avranno un terzo figlio il prossimo anno, i proventi vanno ai bookmaker, non alla casa reale.

Certo, l'ippica impiega anche lavoratori. È proprio per questo che, invece di continuare a drogare il sistema e tenere aperti trentotto ippodromi quando c'è domanda forse per quattro, bisognerebbe cominciare a pensare a una riduzione graduale dei sussidi.

Perché questo sistema insensato, allora? Ci sono interessi economici e lobby potenti al lavoro, ovviamente. Ma anche in questo caso sono convinto che giochino un ruolo almeno altrettanto importante la mancanza di informazioni, la pigrizia intellettuale e la pura e semplice superficialità.

#### *4.2.3 L'editoria e i giornali: comprare il consenso*

Per subsidiare i giornali lo stato spende ogni anno almeno 200 milioni. Il calcolo preciso, però, è molto difficile, perché questo denaro è frammentato in provvedimenti diversi. Alcuni sussidi sono noti, come le agevolazioni sulle tariffe postali (uno dei motivi per cui, se ci fate caso, non troverete mai sui maggiori giornali articoli di critica alle Poste italiane). Altri sono meno conosciuti: per esempio, i 28 milioni per pagare, chissà perché, le bollette telefoniche dei giornali; le decine di milioni di evasione legalizzata dell'Iva, grazie a una norma che consente ai giornali e agli editori di dichiarare un numero di resi ben superiore a quelli effettivi; le decine di milioni per incentivare gli investimenti delle imprese editoriali in innovazione tecnologica e digitale, per finanziare l'ingresso di giovani professionisti qualificati nel campo dei nuovi media, e soprattutto per sostenere i prepensionamenti dei giornalisti. Poi c'è una voce nascosta, ma potenzialmente la più rilevante di tutte. Il decreto legge 66 dell'aprile 2014 (quello degli 80 euro) aveva previsto l'eliminazione dell'obbligo di pubblicare certe sentenze e certi avvisi di gara sui giornali, un onere per lo stato (e un regalo ai giornali) difficile da quantificare, ma probabilmente nell'ordine di qualche centinaia di milioni. Il provvedimento fu poi rimandato al 1° gennaio 2016, e poi ulteriormente al 1° gennaio 2017 (dopo l'uscita di questo libro quindi)...

Ovviamente nel caso dei giornali i motivi di sensibilità politica sono evidenti e, di nuovo, non ci vuole uno statista per comprenderli: i giornalisti hanno una certa influenza, al di là del voto che esercitano; finché si può è

meglio tenerseli amici. Ma la mia impressione è che, ancora una volta, si tratti almeno in parte di un peccato di omissione più che di commissione: ben pochi, forse nessuno, tra i politici e i dirigenti con cui ho parlato, si rendeva conto dell'ammontare di denaro pubblico che fluisce verso l'editoria. Ognuno ne vede una piccola fetta, e invariabilmente la ritiene un "incentivo efficace e giustificato" (anche se non è mai chiaro sulla base di quali criteri).

#### 4.2.4 I 500 euro ai diciottenni: il dilettantismo della politica

Con il "bonus cultura" di 500 euro ai neodiciottenni il premier Renzi è stato accusato di cercare di comprarsi i voti dei giovani. Personalmente non credo che l'accusa sia fondata. Ma l'idea resta pessima.

Abbiamo visto che in Italia il rischio povertà è particolarmente elevato fra i ragazzi. Per combatterlo ci vorrebbe uno strumento che miri specificatamente ai giovani in condizioni di povertà. Il bonus cultura è esattamente il contrario, perché va a tutti nella stessa misura, indipendentemente dalle condizioni economiche. Da questo punto di vista, sono 275 milioni gettati al vento.

Si può obiettare che lo scopo del bonus non è combattere la povertà. Purtroppo non servirà neanche a diffondere la cultura fra i giovani. Anche se le modalità di funzionamento non sono ancora chiare, sembra che la carta di debito sarà utilizzabile per mostre, musei, cinema, spettacoli dal vivo, forse libri, e forse tablet. Credo siamo tutti d'accordo che non siano molti i diciottenni che vorranno spendere 500 euro all'anno per mostre, musei e teatro, e neanche per i libri. Il bonus cultura è dunque di fatto un sussidio per gli spettacoli dal vivo (leggi: concerti a pagamento in stadi e discoteche) e, se saranno consentiti, per i tablet. Perché mai si dovrebbero regalare 275 milioni a questi due settori è un mistero. Tanto più che l'industria dei tablet ha già beneficiato del bonus formazione per gli insegnanti, molti dei quali l'hanno usato per regalare (a se stessi o a parenti e amici) un dispositivo elettronico a Natale.

È difficile capire la *ratio* di questo provvedimento. La versione ufficiale ("per ogni euro speso per la sicurezza, stanziamo un euro per la cultura") non tiene: non voglio entrare nell'ozioso dibattito su cosa sia cultura e cosa no, ma perché si dovrebbe controbilanciare la spesa in sicurezza con la spesa in spettacoli dal vivo e tablet è un mistero.

C'è un modo molto semplice per comprendere che il bonus cultura è frutto di un approccio sbagliato all'uso dei soldi del contribuente. Proviamo a pensare ai problemi più pressanti dei nostri ragazzi: la disoccupazione giovanile che in certe zone arriva al 50 per cento; la mancanza di strutture di aggregazione, anche solo di impianti sportivi decenti; il degrado delle periferie; la disaffezione alla cosa pubblica; il disorientamento e la radicalizzazione di fronte alla multiculturalità incipiente; la tossicodipendenza

e l'alcolismo; l'abbandono scolastico; le gang. E così via. Non c'è uno solo di questi problemi che il bonus cultura aiuti a risolvere.

Qualunque alternativa si fosse deciso di adottare, avrebbe necessitato di uno studio approfondito. Per come è strutturato, il bonus cultura era la cosa più facile da concepire e da annunciare. Non è, credo, un regalo elettorale, bensì il prodotto di un approccio garibaldino alla politica di bilancio, della mancanza di una visione globale della spesa pubblica, della fretta, della faciloneria, e soprattutto dell'assenza di una lista di priorità.

### 4.3 Tiriamo le somme

La Tabella 4.3 riassume i numeri principali di questo capitolo. La spesa totale per cinema, ippica, editoria e bonus cultura è di quasi 1,3 miliardi, di cui circa 600 milioni sono stati aggiunti nel 2016; abbiamo visto che la spesa addizionale del 2016 contro la povertà è di 1,2 miliardi.

Tabella 4.3: Un confronto

		Di cui: nuovi 2016
Cinema	500	300
Ippica	200	
Editoria	300	
Bonus cultura	275	275
Totale	1275	575

Questo semplice confronto la dice lunga sul problema principale della spesa pubblica italiana: la mancanza di priorità e di un approccio globale. C'è qualcosa che non va se in un periodo di recessione e aumento della povertà per milioni di persone, soprattutto tra i giovani, si decide di raddoppiare i sussidi a un settore già enormemente sussidiato come il cinema o continuare a sovvenzionare un settore senza prospettive come l'ippica, entrambi appannaggio di una ristretta élite; oppure si regalano 500 euro a tutti i diciottenni indiscriminatamente, soldi che si traducono (all'insaputa di chi l'ha deciso) in finanziamenti a settori che non ne hanno alcun bisogno.

### 4.4 L'Ospedale del Bambin Gesù: l'abdicazione della ragione

Il complesso dell'Ospedale del Bambin Gesù è di proprietà del Vaticano. Recentemente è assunto agli onori della cronaca per almeno due vicende. Secondo quanto riportato dai giornalisti Gianluigi Nuzzi ed Emiliano Fittipaldi nei loro libri *Via Crucis* e *Avarizia*, la Fondazione Bambin Gesù, nata per raccogliere fondi per i piccoli pazienti, avrebbe contribuito alle spese di ristrutturazione dell'appartamento del cardinale Tarcisio Bertone in Vaticano, patrono dell'ospedale prima di andare in pensione.<sup>4</sup>

Inoltre, nell'estate del 2015 i giornali diedero ampio risalto alla notizia che la commissione Bilancio del Senato aveva disposto un finanziamento di 30 milioni all'Ospedale Bambin Gesù nella legge di Stabilità 2014. Secondo la magistratura, questi soldi sarebbero stati usati per salvare l'Istituto dermatologico dell'Immacolata (Idi), un ospedale in forte dissesto finanziario e

anch'esso legato al cardinale Bertone. In una conversazione del 24 dicembre 2013, il professor Giuseppe Profiti, all'epoca presidente della Fondazione del Bambin Gesù, dice a Bertone: "...è finita la legge di Stabilità. Ci hanno dato quei soldi in più, che ci serviranno per salvare l'Idi come d'accordo, per riprenderci l'Idi soltanto".<sup>5</sup>

Tutti i giornali riportarono la notizia del "regalo" di 30 milioni nella Stabilità 2014. Ma la notizia è inesatta: è dal 2010 che lo stato italiano finanzia l'Ospedale del Bambin Gesù, e per ben più di 30 milioni: 50 milioni nel 2010 e 2011, 80 milioni nel 2012, quasi 60 nel 2013, e di nuovo quasi 80 nel 2014, e 43 nel 2015 (probabilmente il regalo risale ad ancora prima, ma fino al 2009 avveniva attraverso il sistema sanitario nazionale ed è praticamente impossibile da documentare). Ma non è tutto: i dipendenti del Bambin Gesù non pagano l'Irpef, perché l'ospedale è formalmente parte dello Stato del Vaticano. Un altro regalo che vale probabilmente qualche decina di milioni.

Ottanta milioni di sussidi più decine di milioni di esenzione fiscale per un ospedale che si occupa di ricerca e cure pediatriche sono apparentemente un'ottima cosa. Ma se vogliamo finanziare la ricerca e gli ospedali pediatrici, in base a quale criterio concentriamo tutto sul Bambin Gesù? Persino questi fondi hanno potenziali usi alternativi: per esempio, vi sono ospedali pediatrici altrettanto noti. Se decidessimo di stanziare *ex novo* 80 milioni per i bambini malati, non c'è alcun dubbio che li distribuiremmo tra i migliori ospedali, invece di concentrarli tutti su uno solo. Quando proposi di mantenere invariata la spesa totale, ma di suddividerla fra i migliori nosocomi pediatrici, magari dopo aver ascoltato (in modo agile, senza commissioni d'inchiesta ecc.) un panel di esperti, ebbi la nettissima impressione che fosse considerata la solita stramberia da accademico. Una cosa magari in teoria interessante, ma che semplicemente "non si fa": quegli 80 milioni erano lì da anni, e lo *status quo* non si tocca. Certo, è possibile, anzi molto probabile, che all'inizio questa anomalia fosse dovuta alla connessione tra ambienti cattolici e Vaticano. Ma la Santa Sede in questo momento non avrebbe la forza negoziale, e forse (ora che il cardinale Bertone è in pensione) neanche la volontà, di opporsi a un cambiamento.

Neanche sull'esenzione dalle tasse riuscii a ottenere alcunché. Questa vicenda è ancora più interessante, perché anche tra molti dirigenti ministeriali c'era la diffusa sensazione che non avesse senso. Nonostante numerosi tentativi, non sono mai riuscito a scoprire esattamente se l'esenzione dalle tasse dei dipendenti dell'ospedale sia riconosciuta nei Patti Lateranensi o in un accordo accessorio. In ogni caso, potrebbe essere facilmente eliminata, rinegoziando il trattato o l'accordo. Questo richiederebbe un minimo di

impegno per coordinare ministero dell'Economia e Farnesina, ma ci sono cose ben più complicate di questa: in ogni caso, non c'è stato mai un minimo tentativo di coordinamento.

Intanto si continuano a spendere 100 milioni del contribuente senza che nessuno si sia mai chiesto se è veramente il modo migliore per aiutare i bambini malati.

#### 4.5 Perché prendersela con cultura e ospedali pediatrici?

Nel parlare di cinema, editoria, bonus cultura, ospedali pediatrici sono consapevole di aver scelto argomenti controversi. L'ho fatto intenzionalmente. Mentre è facile e popolare indignarsi per i costi della politica, so che molti staranno pensando: "Perché prendersela proprio con la cultura e gli ospedali pediatrici, con tutte le spese strane che ci sono in giro?". Sono partito da questi esborsi perché illustrano perfettamente la necessità di stabilire delle priorità e di applicare una metodologia seria.

So benissimo che per molti lettori il cinema è palesemente una forma di cultura, e che *ipso facto* vale la pena di sussidiarlo. Per molti altri le tragedie greche sono una delle forme più alte di cultura; per altri ancora la poesia della beat generation. Significa che dobbiamo sussidiare la produzione dei libri di Eschilo, Sofocle ed Euripide, o quella di Lawrence Ferlinghetti e Allen Ginsberg? E perché fermarsi solo a loro? In perfetta buona fede, ognuno ha la sua lista di ciò che vale la pena sussidiare e far conoscere: dove si tira la riga? Chi decide?

Personalmente, penso che la cultura di stato sia sempre pericolosa, e che nel mondo moderno i grandi capolavori in tutte le forme artistiche, le grandi innovazioni, siano nati senza sussidi statali. Gli impressionisti ebbero sempre enormi difficoltà a esporre al Salone di Parigi, che fu invece appannaggio per decenni di imbrattatele semiufficiali di cui oggi non vorremmo un quadro nemmeno se ce lo regalassero. Per non parlare del cinema di stato, utilizzato per le forme di propaganda più bieche.

Ovviamente, sono opinioni personali. Ma qualunque cosa si pensi al riguardo, è legittimo, anzi doveroso, chiedersi se abbia senso che i sussidi al cinema siano il triplo che in Francia o in Gran Bretagna. E a coloro che sostengono questi sussidi sulla base non solo di motivazioni culturali, ma anche di presunti, enormi effetti indotti sull'economia, tocca l'onere della prova di dimostrarlo, prima di chiedere tanto denaro al contribuente.

Allo stesso modo, ci si può chiedere perché prendersela, tra tutti, con un ospedale pediatrico. Se c'è una spesa che dovrebbe essere fuori discussione è quella per curare dei bambini. Ho scelto deliberatamente questo esempio

proprio per mostrare che anche in un caso all'apparenza così ovvio si ha il dovere di mettere in discussione lo *status quo*, nell'interesse stesso di migliaia di piccoli malati.

Perché questa immutabilità dello *status quo* in casi così evidenti di cattiva allocazione delle risorse? Non è una questione di vincoli politici. Non è nemmeno una questione di sensibilità sociale: anzi, in questi casi mantenere a tutti i costi lo *status quo* è precisamente indice di *manca*za di sensibilità sociale. La mia impressione è che sia per lo più una questione di inerzia, pigrizia, noncuranza, incompetenza e mancanza di organizzazione. Nessun dirigente prenderà mai l'iniziativa di proporre un cambiamento senza un input dall'alto, perché studiare il problema e stendere una proposta potrebbero rivelarsi una perdita di tempo se al momento tutto viene bloccato. In questi casi l'unico modo per tagliare il nodo gordiano è un intervento deciso dall'alto, del capo di gabinetto e, alla fine, del ministro. Ma, come vedremo in moltissimi episodi analoghi, così come in Italia i sindaci non girano per le strade e preferiscono andare ai convegni, i ministri e i capi di gabinetto non si occupano di questi problemi se non quando diventano questioni politiche. Il risultato è lo *status quo*, anche quando non c'è nessun impedimento politico, e moltissimi motivi di sensibilità sociale, per modificarlo.

#### 4.6 Il razzismo culturale

C'è però un altro punto più sottile, che si applica a questi sussidi ma anche a tanti altri. È importante rendersi conto che dietro molte di queste spese si annida una forma sottile di razzismo culturale. La tipica risposta che ricevevo quando mi permettevo di fare osservazioni su questi finanziamenti statali era “tu ragioni da economista; giornali e cinema sono un fondamento della democrazia e della cultura, non puoi capire”. Non ci facciamo caso, ma chi dà questa risposta sta dicendo, implicitamente, che salvare il posto di lavoro di un giornalista o di un regista è più importante che dare lavoro a tre ragazzi del Sud disoccupati. Lo slogan “non si può mettere un prezzo alla cultura” è bello, è *politically correct*, ed è apparentemente illuminato e progressista. Ma, guarda caso, è anche utile per prendere soldi dal contribuente medio che ha ben altri problemi da risolvere. La buona borghesia milanese che ogni anno fa bella mostra di sé alla prima della Scala potrebbe benissimo pagare per l'intero evento invece che farsi sussidiare dal disoccupato del Sud.

#### Note

<sup>1</sup> Formalmente, si tratta del reddito familiare equivalente: il reddito medio di un componente di una famiglia, in cui la media è calcolata dando diversi pesi ai diversi componenti della famiglia. Il reddito mediano equivalente è quel reddito equivalente tale che la metà degli individui italiani ha un reddito equivalente inferiore e la metà un reddito equivalente superiore. In tutti i paesi, la mediana è ben al di

sotto della media. Il reddito equivalente mediano italiano (prima dei trasferimenti statali) nel 2013 era di 10.500 euro, quello medio di 12.400 euro.

<sup>2</sup> Si veda il comunicato del Consiglio dei ministri del 28 gennaio 2016: <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n102/4073>; *Cinema: si cambia, nella nuova legge fondo da 400 milioni e stop a censura su film*, AdnKronos, 28 gennaio 2016, [http://www.adnkronos.com/intrattenimento/spettacolo/2016/01/28/cinema-cambia-nella-nuova-legge-fondo-milioni-stop-censura-film\\_YtmQJ2MwEyWwJyaUKWnxVL.html?refresh\\_ce](http://www.adnkronos.com/intrattenimento/spettacolo/2016/01/28/cinema-cambia-nella-nuova-legge-fondo-milioni-stop-censura-film_YtmQJ2MwEyWwJyaUKWnxVL.html?refresh_ce); e Lucia Bigozzi, *Nuovo Cinema Franceschini: 60 per cento di finanziamenti in più e nessuna “censura”*, IntelligoNews, 29 gennaio 2016: <http://www.intelligonews.it/articoli/29-gennaio-2016/36299/nuovo-cinema-franceschini-60-per-cento-di-finanziamenti-in-piu-e-nessuna-censura>

<sup>3</sup> Si veda, per esempio, *Cinema: si cambia, nella nuova legge fondo da 400 milioni e stop a censura su film*, cit.; e Lucia Bigozzi, *Nuovo Cinema Franceschini: 60 per cento di finanziamenti in più e nessuna “censura”*, cit.

<sup>4</sup> Il fatto è stato confermato dall'ex presidente della Fondazione, Giuseppe Profiti. Si veda [http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Vaticano-ex-presidente-del-Bambin-Gesu-difende-Bertone-Scelta-giusta-pagare-la-ristrutturazione-737df75e-5864-434a-bee5-b48930a20edc.html?refresh\\_ce](http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Vaticano-ex-presidente-del-Bambin-Gesu-difende-Bertone-Scelta-giusta-pagare-la-ristrutturazione-737df75e-5864-434a-bee5-b48930a20edc.html?refresh_ce). Dopo le notizie di stampa, il cardinale Bertone ha fatto un'offerta volontaria di 150.000 euro alla Fondazione.

<sup>5</sup> [http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/15\\_giugno\\_20/manager-bertone-ci-hanno-il-denaro-riprendiamo-l-ospedale-b3e4e456-170b-11e5-86ef-d7e3d30aa75b.shtml?refresh\\_ce-cp](http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/15_giugno_20/manager-bertone-ci-hanno-il-denaro-riprendiamo-l-ospedale-b3e4e456-170b-11e5-86ef-d7e3d30aa75b.shtml?refresh_ce-cp). L'utilizzo di quei fondi allo scopo di salvare l'Idi è stato smentito dalla nuova presidente dell'Ospedale Bambin Gesù: si veda [http://www.ilmessaggero.it/PRIMOPIANO/CRONACA/crac\\_divina\\_provvidenza\\_bambin\\_ges\\_amp\\_ug](http://www.ilmessaggero.it/PRIMOPIANO/CRONACA/crac_divina_provvidenza_bambin_ges_amp_ug)



## Riforme riuscite, riforme incomplete e opportunità mancate

La riforma perfetta non esiste. Un governo deve mediare fra tanti interessi, e spesso aspetti apparentemente incomprensibili di una riforma sono frutto di inevitabili compromessi. Ma, contrariamente a quanto si vuole far credere, i motivi delle difficoltà e degli insuccessi non sono sempre solo politici. Questo capitolo cerca di analizzare cosa si sarebbe potuto fare meglio in alcune recenti riforme, e cosa si potrebbe fare per attuare alcune riforme finora rimaste al palo.

### *5.1 Una riforma riuscita: il Jobs Act*

Un titolo del genere su uno dei provvedimenti più controversi degli ultimi decenni sembra fatto apposta per mettersi nei guai. Ma è intenzionale. Si può discutere quanto si vuole sulla sostanza del Jobs Act, sui suoi effetti sull'occupazione e il reddito dei lavoratori ecc. Questo libro non è il luogo adatto per entrare in questa diatriba economica, e in ogni caso sarà sempre molto difficile, per non dire impossibile, dirimerla in modo convincente, per il solito motivo: insieme al Jobs Act sono successe tante altre cose, come possiamo stabilire se il miglioramento o peggioramento del mercato del lavoro sia merito o responsabilità di quel provvedimento?

Dal punto di vista metodologico, tuttavia, sono convinto che il Jobs Act sia una riforma riuscita. Alla sua base c'è un impegno politico fortissimo da parte dell'esecutivo ad affrontare un argomento incandescente, che aveva quasi affossato il governo Berlusconi qualche anno prima; e c'è la consapevolezza che il ministero del Lavoro non aveva le sufficienti competenze per concepire e attuare la riforma. Di conseguenza, l'esecutivo affidò un mandato di ferro a un ristretto numero di veri esperti dell'argomento, che avevano dimestichezza sia con i dati e gli aspetti economici, sia con gli aspetti legali e legislativi, che partirono da una diagnosi globale del mercato del lavoro, e che si impegnarono a fornire una risposta globale e sostanziale, non una pezza

temporanea e puramente formale a un problema marginale. Questo gruppo di esperti, a sua volta, non si isolò ma mantenne un confronto e un interscambio costante con diverse strutture e organizzazioni. Il risultato fu una riforma radicale, discutibile finché si vuole sul piano dei contenuti ma che fu portata a termine in pochi mesi passando attraverso un processo legislativo non certo facile.

Sarà bene ricordare queste caratteristiche quando discuteremo altre recenti riforme.

## *5.2 Le pensioni: un cantiere complicato, ma interessante*

L'Italia spende in pensioni 260 miliardi, quasi il 16 per cento del Pil, più di qualsiasi altro paese dell'Ocse. Si dice spesso che, dopo le varie riforme degli ultimi tre decenni, e soprattutto dopo la riforma Fornero, l'Italia ha il sistema pensionistico più solido e più sostenibile, perché a regime sarà totalmente contributivo. Un sistema contributivo puro è all'incirca equivalente a una pensione privata: i contributi versati dal singolo lavoratore sono investiti al tasso di interesse corrente, e la pensione viene finanziata dal montante risultante alla fine della vita lavorativa. Un sistema contributivo puro è dunque per definizione sostenibile. Tuttavia, nel sistema italiano i contributi sono rivalutati usando non il tasso di interesse, ma il tasso di crescita del Pil: se il Pil sale ma la natalità netta scende o diventa negativa, oppure la percentuale di lavoratori scende, il peso delle tasse sui lavoratori per finanziare le pensioni può crescere molto.

Per rendere il sistema sostenibile senza ridurre troppo le pensioni, ma anche per ridurre il disavanzo dello stato nell'immediato, la legge Fornero ha aumentato l'età pensionabile. A molti, dimentichi del problema della sostenibilità del sistema pensionistico, questo è apparso un controsenso: alzare l'età pensionabile, si sostiene, non può che aumentare la disoccupazione, soprattutto quella giovanile, già così alta. Per inciso, su questo punto la maggior parte degli economisti ha a mio avviso un atteggiamento profondamente errato. Su blog e account di Twitter innumerevoli economisti deridono quei politici che sostengono l'opportunità di abbassare l'età pensionabile per liberare posti di lavoro per i più giovani. Gli economisti la chiamano "lump of labor fallacy" ("l'errore della quantità fissa di lavoro"): l'idea (fallace, a loro dire) che ci sia una quantità fissa di posti di lavoro, che quindi per aumentare l'occupazione giovanile sia necessario pensionare gli over-cinquantacinque. Per mostrare che questa idea è errata, gli economisti tipicamente fanno notare che i paesi con i maggiori tassi di occupazione over-cinquantacinque hanno anche i maggiori tassi di

occupazione giovanile. Tuttavia, questa correlazione non esclude affatto che, se si abbassa per decreto l'età pensionabile, possa aumentare l'occupazione dei lavoratori più giovani. Nel breve periodo, hanno probabilmente ragione i politici: l'atteggiamento derisorio e intollerante degli economisti non ha fondamento.

Ma abbassare l'età pensionabile non è così semplice, perché ha un costo immediato per le casse dello stato anche in un sistema contributivo. Supponiamo che Mario paghi contributi di 5 euro all'anno, e arrivi all'età di 66 anni nel 2019 con un montante di 200 euro. Se la sua vita attesa è di 86 anni, con il montante deve pagare 20 anni di pensione. Assumendo per semplicità che il tasso di interesse sia 0, potrà avere una pensione di 10 euro all'anno.

Se Mario decide di andare in pensione nel 2016 a 63 anni, il suo montante sarà di 185 euro, con il quale deve ora pagarsi 23 anni di pensione: quindi, 8 euro all'anno, una decurtazione del 7 per cento per ogni anno di anticipo della pensione. Questa è quella che si chiama la riduzione "attuarialmente equa".

Cosa succede alle casse dello stato? Lo stato incassa 5 euro in meno di contributi da Mario, e deve pagargli una pensione in più di 8 euro; ma Mario viene sostituito da un lavoratore giovane, che paga contributi per 5 euro. Quindi tra il 2016 e il 2019 il disavanzo aumenta di 8 euro. Dal 2019, lo stato pagherà 8 euro di pensione invece di 10, quindi il disavanzo scenderà. Dunque il pensionamento anticipato aumenta il disavanzo dello stato nei primi tre anni, ma lo riduce in seguito (in termini più tecnici, il debito pensionistico netto non cambia, ma aumenta il disavanzo di bilancio oggi, compensato da un minore disavanzo in futuro). Se dunque si vuole finanziare anche la flessibilità in uscita per facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro e ringiovanire l'amministrazione pubblica, ci sono due strade: chiedere il permesso a Bruxelles di aumentare il disavanzo, oppure trovare risorse per finanziare l'operazione.

Al momento di consegnare questo libro alle bozze, a inizio luglio 2016, il governo sembra aver scelto la seconda strada avanzando una proposta interessante. Se Mario sceglie di smettere di lavorare nel 2016 a 63 anni, andrà in pensione a 66 anni con un montante di 185 euro, quindi con una pensione annuale di  $185/20 = 9,25$  euro. Tra i 63 e i 66 anni, le banche gli prestano 9,25 euro per tre anni, che Mario inizierà a restituire nel 2019 per i prossimi venti anni. La pensione netta che Mario percepirà sarà quindi leggermente inferiore a 8 euro. Inoltre, le banche devono assicurarsi contro il rischio che Mario muoia prima di aver ripagato il prestito. Questo fattore e le commissioni bancarie ridurranno ulteriormente la pensione netta di Mario sotto il livello "attuarialmente equo".

Dunque per Mario sarebbe stata leggermente più vantaggiosa la soluzione “attuarialmente equa”, perché non deve pagare commissioni e assicurazione: ma se non è fattibile perché aumenta il disavanzo, la soluzione del prestito bancario è una buona alternativa.

È interessante notare che nell'estate del 2015 i sindacati hanno bocciato senza appello la proposta “attuarialmente equa” suggerita dal presidente dell'Inps Tito Boeri, mentre per una volta si sono dichiarati abbastanza favorevoli al prestito bancario, che è meno vantaggioso. Come mai? Semplice: Tito Boeri ha formulato la proposta in modo indipendente, mentre questa volta i sindacati sono stati invitati al rito del “confronto con le parti sociali”, con i tg serali che hanno mostrato i soliti enormi tavoli con decine di sindacalisti e politici.

La reazione della maggior parte dei lettori di quotidiani, e di molti commentatori ed economisti, è stata invece spesso negativa, e come sempre piena di fantasiose teorie complottistiche (tra le quali l'immane “è il solito regalo alle banche”): un indice del clima di sospetto verso la politica. Molti hanno interpretato la proposta come un furto mascherato della loro pensione, dimenticando che si tratta di un'opzione, non di un obbligo, e che, se si percepisce la pensione per tre anni più del previsto, pagando contributi per tre anni in meno, non si può pretendere di percepire la stessa pensione di prima. Ma tutto questo mostra che non sarà facile spiegare la riforma al pensionato medio. Naturalmente non aiuta il solito problema: la mancata comprensione del vincolo di bilancio. Per esempio, secondo l'economista Giulio Sapelli, “non servono strumenti finanziari per la flessibilità, ma piuttosto va cambiata radicalmente la legge Fornero. [...] Abbassare l'età pensionabile è fondamentale, per un paese che vuole puntare allo sviluppo nel manifatturiero, nel turismo e nei servizi”.<sup>1</sup> Ma abbiamo visto che abbassare l'età pensionabile per tutti costerebbe decine di miliardi, e ancora di più se la pensione non venisse ridotta in modo corrispondente alla riduzione dei contributi. Che cosa si propone per affrontare questo piccolo dettaglio?

In realtà l'operazione non sarà completamente neutra neanche per le casse dello stato, perché alcune categorie di lavoratori, come quelli impegnati in lavori usuranti e i disoccupati over-cinquantacinque senza speranze di trovare un reimpiego, dovranno restituire meno del prestito ricevuto: la differenza la pagherà implicitamente lo stato. Questa è una decisione saggia: nell'economia moderna, chi perde il lavoro a cinquantacinque o a sessant'anni molto difficilmente lo ritrova; d'altra parte, l'Italia non ha un sistema adeguato di protezione di ultima istanza contro il rischio di povertà per questa categoria di persone (che infatti è stata tra le più colpite durante la grande recessione).

Anche dietro questa proposta c'è la stessa metodologia che ha reso

possibile il Jobs Act: un lavoro silenzioso e competente di persone esperte in materia, senza tuttavia perdere il contatto con le parti sociali; l'esautorazione effettiva del ministero del Lavoro, che non avrebbe mai potuto elaborare uno schema del genere; e un mandato forte da parte dei vertici dell'esecutivo.

Una notevole differenza rispetto all'approccio disordinato che ha prevalso dopo la riforma Fornero, un approccio consistente nel fare piccoli ritocchi senza mai prendere il toro per le corna, e causato dalla comprensibile ritrosia dei politici a continuare a toccare un argomento così politicamente delicato. Tuttavia, in prossimità della legge di Stabilità i governi sono comunque costretti a intervenire; ma lo fanno nelle condizioni peggiori, a spizzichi e bocconi, dopo aver negato ogni volontà di farlo, spinti dalla necessità di trovare soldi all'ultimo momento e dalle pressioni per correggere questo o quel pezzo del sistema pensionistico. Nella sola legge di Stabilità del 2016 vi sono almeno quattordici misure sulle pensioni, alcune per importi minimi, di 2 o 3 milioni di euro. Nel mese precedente la presentazione della legge non passava giorno senza che qualche ministro, sottosegretario, esponente della coalizione di governo o dirigente ministeriale se ne uscisse con una proposta estemporanea per correggere questo o quell'aspetto; erano proposte pensate la sera e spifferate alla stampa il giorno seguente, quasi sempre con numeri sparati a caso, senza alcuna verifica sui dati.

Le proposte più strampalate fortunatamente non uscirono dai palazzi. Poco prima della presentazione della legge ricevetti da un ministero (non di secondo piano) una stupefacente proposta per risolvere il problema della flessibilità in uscita ed evitare che aumentasse il disavanzo di bilancio dello stato: il lavoratore va in pensione con due o tre anni di anticipo, ma il suo datore di lavoro continua a pagare i contributi, propri e del lavoratore. Ovviamente non se ne fece niente, ma non potevo credere che il gabinetto di un ministero potesse anche solo concepire un'idea così balzana.<sup>2</sup>

Certo, il prestito bancario non è la soluzione perfetta. In teoria il prestito è garantito dalla pensione stessa; ma cosa succede se un pensionato va in giudizio e adduce una situazione di povertà estrema per non ripagare il prestito? C'è la possibilità concreta di un contenzioso infinito. Inoltre, e naturalmente, non tutti i vecchi metodi sono scomparsi all'improvviso: l'aumento delle pensioni minime è una misura puramente elettorale. E ci sono ancora parecchi problemi da risolvere. A causa dei mutamenti dell'economia, per molti individui entrati nel mercato del lavoro di recente sarà difficile costruirsi una pensione dignitosa sulla base dei soli contributi versati. Ci sono ancora i lavoratori esodati da sistemare. È necessario trovare risorse per finanziare la riforma dei programmi contro la povertà e la disoccupazione: le pensioni non sono un buon surrogato dei programmi contro la povertà, perché

ovviamente hanno difficoltà a raggiungere le famiglie giovani con figli, dove, come abbiamo visto, si concentra la povertà peggiore.<sup>3</sup>

Infine, una diversa riforma delle pensioni è l'unico modo per affrontare il problema dei vitalizi ai politici, perché la Corte costituzionale ha già fatto sapere che riterrebbe discriminatoria una riduzione dei soli vitalizi. L'unica possibilità è di ridurre tutte le pensioni elevate, inclusi quindi i vitalizi. Ma anche questo, come sappiamo, non sarebbe accettato dalla Corte costituzionale (anche perché, dicono le malelingue, sarebbero incluse le pensioni dei giudici costituzionali stessi...). Per uno dei suoi strani ragionamenti, tuttavia, la Corte sarebbe disponibile ad avallare un ricalcolo contributivo delle pensioni elevate, a patto che i risparmi siano utilizzati all'interno del sistema previdenziale e assistenziale.

Che cosa è il ricalcolo contributivo? Come dice il nome, esso consiste nel ricalcolare la pensione cui ciascun pensionato avrebbe diritto se i contributi versati durante la sua carriera lavorativa fossero stati accumulati secondo il criterio contributivo che si applica ai nuovi lavoratori. Nel giugno 2015 l'Inps fece una proposta in tal senso; ma, contrariamente a quanto si crede, la proposta non consiste nel pagare le pensioni cui si avrebbe diritto con il ricalcolo contributivo, ma in qualcosa di molto meno radicale. Se un pensionato riceve meno di 3500 euro lordi mensili in reddito pensionistico (potrebbe percepire più di una pensione), non cambia niente. Se riceve tra i 3500 e i 5000 euro mensili, vengono fermati gli adeguamenti all'inflazione delle sue pensioni finché, tra qualche anno, esse non saranno diventate uguali alle pensioni cui avrebbe diritto se si applicasse il ricalcolo contributivo descritto sopra. Se riceve più di 7000 euro al mese, le sue pensioni vengono ridotte per renderle uguali alle pensioni ricalcolate con il metodo contributivo. Gli stessi criteri potrebbero essere applicati ai vitalizi dei politici, senza incorrere in profili di incostituzionalità.

I pensionati coinvolti da questa proposta sarebbero circa 250.000, con 325.000 pensioni. Di queste, 200.000 verrebbero lasciate praticamente inalterate il primo anno, con una riduzione di solo lo 0,2 per cento; le altre verrebbero ridotte di circa il 10 per cento. Il risparmio da questa operazione sarebbe di circa 2 miliardi, che, insieme ad altri risparmi dettagliati nella proposta, potrebbero venire utilizzati per fornire un reddito di ultima istanza ai disoccupati over-cinquantacinque senza pensione, e per riformare l'assistenza ai meno abbienti.

L'Appendice Q presenta una semplice analisi costi-benefici politici di questa riforma. Nell'ipotesi di gran lunga più pessimistica la riforma potrebbe far perdere 220.000 voti. Ma ne farebbe guadagnare un'enormità. Tutti coloro che possono andare in pensione prima; gli over-cinquantacinque disoccupati e

senza pensione; i giovani che possono entrare nel mercato del lavoro; i meno abbienti che ricevono un reddito più sostanzioso. E poiché questa riforma probabilmente consente anche di ridurre i vitalizi dei politici senza incorrere nel veto della Corte costituzionale, anche molti di coloro che, scandalizzati dai privilegi della casta, oggi votano per i partiti di opposizione.

Sembrerebbero ottimi risultati, che vale almeno la pena di considerare seriamente. Ma poche ore dopo che la proposta di riforma fu caricata sul sito dell'Inps, si scatenò un fuoco di sbarramento di sindacalisti, commentatori e politici di governo e opposizione, questa volta uniti in un rifiuto sprezzante di una riforma che evidentemente non avevano avuto neanche il tempo di leggere nei dettagli. Fu una reazione pavloviana. Naturalmente, anche in questo caso c'è una componente corporativa: politici e sindacalisti non possono accettare che una proposta sulle pensioni venga fatta senza passare attraverso il rito italico delle consultazioni *monstre*.

Perché, allora, questa bocciatura senza appello? In parte per motivi ovvi: se la proposta venisse accolta, molti politici e sindacalisti perderebbero una parte dei loro enormi privilegi. Ma personalmente non credo che questo sia il motivo principale, almeno non per la maggioranza di coloro che hanno seppellito di improperi la proposta. Sono convinto che la spiegazione sia molto più semplice: la superficialità. Moltissimi politici, semplicemente, non hanno letto la proposta, ma si sono affidati a voci o alle rassegne stampa: in alcuni casi lo so per certo. Sono innumerevoli i politici che hanno gridato ai quattro venti “le pensioni di 2000 euro non si toccano”, quando la proposta non tocca le pensioni sotto i 3500 euro lordi (più di 2000 euro netti), e praticamente nemmeno quelle fino a 5000 euro (circa 3000 euro netti).

Naturalmente, nessuna riforma delle pensioni ha senso se non si interviene anche sui privilegi della classe dirigente. Toccare anche di un solo euro le pensioni senza intervenire sui vitalizi sarebbe un suicidio politico, oltre che un'oscenità morale.

### 5.3 *La Buona Scuola: ottima idea di fondo, ma alla fine...*

In un sistema scolastico pubblico ci sono tre problemi essenziali. Il primo è come scegliere gli insegnanti. Il secondo è come dare agli insegnanti, una volta scelti, gli incentivi giusti per fare bene il proprio lavoro. Il terzo è come far coincidere la domanda delle singole scuole con l'offerta di docenti: se una scuola ha bisogno di due insegnanti di matematica e tre di italiano, ma in zona ce ne sono solo tre di musica e due di scienze, come si fa?

La soluzione adottata in Italia per il primo problema è molto semplice: l'anzianità. Agli effetti pratici si considera migliore l'insegnante che ha più

anzianità. Di conseguenza, la soluzione del secondo problema è semplice: niente. Una volta di ruolo, la carriera di un docente procede solo per anzianità. Tutte le famiglie italiane hanno l'esperienza di un insegnante disastroso, o addirittura mezzo matto, che non si poteva rimuovere perché di ruolo (nella mia esperienza di studente prima e di genitore poi, ne posso ricordare almeno cinque, accanto, ovviamente, a molti altri bravissimi). Tutt'al più, un dirigente scolastico volenteroso riesce a fare quello che la Chiesa cattolica tendeva a fare (in questo caso colpevolmente) con i preti pedofili: allontanarli da una scuola e assegnarli a un'altra, in modo da spalmare equamente la cattiva sorte tra famiglie diverse.

La soluzione adottata per il terzo problema è ancora più semplice: il caos. Da tempi immemorabili, generazioni di genitori si sono chieste, e si chiedono tuttora, come sia possibile che ogni anno in moltissime scuole e classi le assegnazioni definitive delle cattedre avvengano due o tre mesi dopo il primo suono della campanella. Per non parlare del problema storico degli insegnanti precari.

La Buona Scuola era l'occasione per affrontare tutte le questioni. Per la prima volta, nel governo circolava l'idea che esse andassero risolte una volta per tutte. Ma si iniziò con il piede sbagliato. Nell'ottobre 2014 il governo stanziò 3 miliardi in legge di Stabilità, senza però avere un piano preciso per come utilizzarli: la ricetta sicura per il disastro.

Per cominciare a pensare a come risolvere questi problemi è utile chiedersi come li risolverebbe un sistema interamente privato. Prima che il lettore inveisca contro il solito bocconiano che vuole privatizzare persino la scuola, preciso: quello che propongo è solo un esercizio, utile per capire quali sono gli effetti sui comportamenti di insegnanti, famiglie e studenti in un sistema con vincoli diversi; in particolare, un sistema che può permettersi di ignorare l'anzianità e può basarsi su meccanismi di valutazione e di incentivazione. Personalmente, per quello che vale, ritengo che la scuola pubblica sia un'istituzione fondamentale della nostra società.

Una scuola privata, senza vincoli sindacali, risolverebbe il primo e terzo problema in modo molto semplice: inviterebbe per un colloquio i candidati, leggerebbe i loro curriculum e le loro lettere di referenze, magari li terrebbe in prova per qualche settimana, e deciderebbe. Anche il secondo problema avrebbe una soluzione molto semplice: il preside o un comitato valuterebbe l'operato degli insegnanti, in base a diversi criteri, e deciderebbe chi tenere, chi promuovere, chi licenziare. Se il preside assumesse il proprio cognato anche se non sa insegnare, o promuovesse il docente di musica solo perché è nipote del sindaco, dopo un po' i genitori manderebbero i figli a un'altra



scuola; ci andrebbe di mezzo il preside stesso e tutti gli altri professori, che staranno quindi bene attenti a controllare l'operato del preside.

Ovviamente questo sistema non può essere trasferito in toto a una scuola pubblica. In teoria, nulla vieta che anche nella scuola pubblica un preside, o un comitato di docenti, scelga gli insegnanti e decida le promozioni. Ma così è molto più difficile evitare che venga scelto il cognato del preside o promosso il nipote del sindaco. Se un preside particolarmente perverso chiamasse o promuovesse solo raccomandati incapaci, non gli succedrebbe niente: il suo stipendio procede quasi solo per anzianità, e anche se la sua scuola va a picco, lui è illicenziabile.

La Buona Scuola non è andata fino all'estremo di lasciare al preside la decisione su chi assumere, ma ha cercato di dargli più poteri. L'idea era giusta: provare a introdurre un minimo di correttivi al criterio esclusivo dell'anzianità. Sfortunatamente, la legge è stata pensata e attuata in modo dilettantistico. Dare più poteri al preside senza prevedere gli incentivi affinché li usasse bene è stato un errore grossolano; e ha fornito la scusa ai sindacati (che detestavano la riforma perché introduceva la valutazione degli insegnanti) per accusare strumentalmente il governo di favorire nepotismo e corruzione. L'unico modo per dare più poteri al preside, e allo stesso tempo fornirgli gli incentivi giusti ad assumere e promuovere persone capaci, è di far dipendere una parte delle risorse della scuola, e magari una parte della carriera e dello stipendio del preside, dai risultati: se il preside assume e promuove professori capaci, i risultati prima o poi miglioreranno e la scuola verrà premiata in qualche modo.

Ma a questo punto sorge un problema fondamentale. Per applicare questo sistema alla scuola pubblica, bisogna poter comparare i singoli istituti, quindi bisogna valutarli. E per superare il criterio dell'anzianità, bisogna poter misurare gli insegnanti. Ma come valutare scuole e insegnanti?

Se si lascia la valutazione degli insegnanti al preside, ecco riapparire lo spettro del nepotismo e del favoritismo. Se la si lascia ai genitori o, peggio ancora, agli studenti, si penalizzano i docenti in gamba ma giustamente severi. Per valutare le scuole, non c'è altra via che partire da qualche forma di test standardizzato, come i famigerati test Invalsi (che per anni sono rimasti letteralmente chiusi nei cassetti, senza che nessuno sapesse cosa farne).

Tuttavia, il test da solo ovviamente non basta: una scuola in un quartiere disagiato produrrà sempre risultati Invalsi peggiori, anche se gli insegnanti sono bravissimi. Probabilmente bisognerebbe considerare il *cambiamento* dei risultati nel tempo, non il *livello* dei risultati in sé: cattivi risultati che sono però in miglioramento rispetto a pessimi risultati di qualche anno fa sono un segnale positivo. Considerazioni simili valgono per il giudizio dei singoli

insegnanti; è necessario trovare un modo per distinguere il loro contributo dal contesto socio-economico in cui si trovano a operare: come non tutte le scuole sono uguali, così non tutte le classi sono uguali. E cosa fare delle scuole che rimangono indietro e continuano a peggiorare: punirle ulteriormente? Ne andrebbero di mezzo gli studenti, che diventerebbero irrecuperabili.

Nessuna di queste domande ha una risposta ovvia, e certamente chi scrive non ha una soluzione pronta. Ci sono innumerevoli pro e contro. Ma l'Italia aveva un vantaggio: in altri paesi da anni è in atto un dibattito infinito esattamente su queste problematiche. Sono stati attuati centinaia di esperimenti con diversi approcci, esaminati attentamente e scientificamente. Per esempio, quasi ogni stato degli Usa, e addirittura singole città, ha avviato numerose sperimentazioni su temi quali il grado di autonomia del singolo istituto, le forme di finanziamento, i poteri del preside, gli incentivi e i disincentivi monetari e di carriera, come pensare le valutazioni di scuole e docenti, e come utilizzarle, come accoppiare scuole e insegnanti, quanta libertà lasciare a istituti e famiglie nel disegnare il curriculum e così via. Interi stati ripensano periodicamente l'organizzazione dei propri sistemi scolastici sulla base di queste sperimentazioni e delle esperienze passate, proprie e degli altri. Incredibilmente, questa enorme messe di idee e informazioni non è mai percolata nel processo decisionale italiano: la Buona Scuola è stata architettata e attuata come se l'Italia fosse il primo paese ad affrontare questi problemi. Il ministero dell'Istruzione si è chiuso a riccio, e non è stato in grado di gestire la situazione. Avvicinandosi l'inizio dell'anno scolastico, il governo ha dovuto chiudere la Buona Scuola improvvisando. Così si spiegano quei 500 euro per "formazione" agli insegnanti, che, come dicevamo, moltissimi hanno usato per regalare libri e tablet a Natale. E, lasciate a se stesse e senza un serio impianto di valutazione, moltissime scuole stanno utilizzando criteri insensati per distribuire la componente premiale agli insegnanti, come le valutazioni di studenti di undici anni; o semplicemente, come quasi sempre avviene in questi casi, la distribuiscono a pioggia, o a rotazione, per non scontentare nessuno.

Ovviamente, non è tutta colpa dell'esecutivo. Per parecchi mesi, quando andavo nel mio ufficio a Palazzo Chigi, passavo davanti a un presidio permanente di insegnanti che si alternavano, con una costanza degna di miglior causa, a denunciare le prevaricazioni del governo, il tentativo di "introdurre il mercato nella cultura" e di "asservire la cultura al potere", giungendo perfino a evocare, inspiegabilmente, i fantasmi del fascismo e delle epurazioni nella scuola e nell'università.

In tutto il mondo, i sindacati dei docenti sono tra i più conservatori. Si oppongono a qualsiasi tipo di valutazione, e di conseguenza non hanno mai

fatto una proposta costruttiva su come introdurla nella scuola italiana. Nel migliore dei casi, il loro è un classico ragionamento fallace: “Poiché la valutazione perfetta non esiste, è meglio non averne nessuna”. Un perfetto *non sequitur* logico. Naturalmente questo ragionamento, oltreché fallace, è molto spesso solo una foglia di fico: a nessuno piace essere valutato, così come a nessuno piace sostenere esami. Per chi è già entrato nel sistema è molto più facile procedere solo per anzianità.

Ma proprio perché si ha a che fare con sindacati retrivi e conservatori, era necessario andare al tavolo del negoziato con riforme concepite in modo organico e professionale. Così non è stato.

#### 5.4 *La lotta alla povertà: intenzioni giuste, ma bisogna fare i conti con la realtà*

L'Italia non ha un programma organico e strutturato contro la povertà, bensì una moltitudine di iniziative scollegate fra loro, che spesso finiscono per dare soldi a chi non ne ha bisogno mentre non riescono a raggiungere i veri indigenti. La sola Inps eroga otto tipi di sussidi diversi: pensioni sociali, integrazioni al trattamento minimo, maggiorazioni sociali, assegni sociali, incrementi al minimo, importi aggiuntivi, incrementi della maggiorazione sociale, somme aggiuntive.

Questi sussidi si sono accumulati nel tempo in modo casuale; sono dunque indipendenti tra loro, e non prendono in considerazione il reddito familiare, ma quello del singolo individuo. Di conseguenza, spesso vengono percepiti da chi non ne ha alcun bisogno: tra gli otto programmi elencati sopra, ben 5 miliardi di euro vengono erogati ogni anno a persone appartenenti al 30 per cento delle famiglie più ricche d'Italia.<sup>4</sup>

Tutti i programmi contro la povertà devono affrontare un problema di fondo: come accertarsi che le risorse raggiungano chi ha veramente bisogno e non vengano spese per chi non ha bisogno: è questo il problema del *targeting*. La soluzione non è affatto facile; anzi, si può dire che in un certo senso il problema non ha soluzione. Per migliorare il *targeting* si può decidere di dare un sussidio solo a chi è in una determinata condizione verificabile, come la disoccupazione, oppure un reddito o una ricchezza familiare sotto una certa soglia: da qui l'importanza dell'Isee, il nuovo strumento di misurazione della ricchezza (e non solo del reddito) dell'intera famiglia. Ma questo, se da un lato migliora il *targeting*, dall'altro può generare la “trappola della povertà”: se tolgo il sussidio di disoccupazione appena una persona trova lavoro, rischio di disincentivare la ricerca di un impiego; analogamente, se tolgo un assegno per gli indigenti appena una famiglia eccede una certa soglia Isee, la famiglia

potrebbe non avere alcun incentivo a procurarsi redditi diversi dal sussidio. Un modo di evitare questo problema è di dare un sussidio a tutti: il caso estremo è quello del reddito di cittadinanza. Ma una misura del genere è costosissima (600 euro mensili per 60 milioni di italiani significano 430 miliardi all'anno, oltre la metà dell'intero bilancio dello stato attuale); ed è un enorme spreco di risorse dare 600 euro al mese a un professionista affermato.

Ma migliorare il *targeting* è anche molto difficile politicamente: se applicato con rigore, significa togliere sussidi a chi li percepisce. Per esempio, attualmente circa diecimila persone che percepiscono l'indennità di accompagnamento di 400 euro mensili ricevono anche altri trattamenti pensionistici per almeno 4000 euro mensili (oltre a eventuali redditi propri). È chiaro che non c'è alcun motivo per dare l'indennità di accompagnamento a queste persone: ma l'indennità è stata concepita senza prova dei mezzi, e ora è molto difficile cambiarla. Qualsiasi governo è semplicemente terrorizzato anche solo a sollevare l'argomento; quante volte ne avete sentito parlare nel dibattito pubblico? Lo stesso per tanti altri programmi non sottoposti a una rigorosa prova dei mezzi. Togliere è politicamente molto più difficile di dare.

In materia di lotta alla povertà il governo si è mosso nella direzione giusta. Prima ha introdotto l'Asdi, il nuovo assegno per la disoccupazione di lunga durata, una volta esaurita la nuova indennità di disoccupazione, la Naspi. Nel gennaio 2016 ha poi approvato un disegno di legge<sup>5</sup> per riorganizzare e razionalizzare le prestazioni assistenziali, aumentare il ruolo dell'Isee per migliorare il *targeting*, e spostare il sistema verso un modello di politiche attive, cioè di programmi che prevedono "la predisposizione per i beneficiari di un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa sostenuto dall'offerta di servizi alla persona, [...] volto a superare la logica di mera assistenza passiva".

L'Asdi è importante per tutelare i lavoratori anziani con bassa probabilità di reimpiego; tuttavia, al momento esso è condizionato alla presenza di un figlio minore nel nucleo familiare, quindi avrà un'incidenza limitata sugli over-cinquantacinque che perdono il lavoro. Anche l'idea di un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa è in linea di principio giusta. Ci sono molti tipi di povertà e di bisogni; c'è chi non è in difficoltà finanziarie ma ha bisogno di assistenza personale, come gli anziani soli e le famiglie con disabili; ci sono i giovani senza titolo di studio e senza lavoro; ci sono persone meno giovani che hanno perso il lavoro prima della pensione e hanno poche chance di trovarne un altro; ci sono gli immigrati e così via.

Il disegno di legge è dunque condivisibile ma, come spesso è avvenuto nel campo delle politiche assistenziali, evita di fare i conti con la realtà. Su questi temi sono disponibili i risultati di centinaia di sperimentazioni sociali,

soprattutto nei paesi anglosassoni e scandinavi, con tanto di valutazione degli effetti. Sarebbe insensato non attingere a questa messe di dati. Per esempio, se c'è qualcosa che abbiamo imparato da queste esperienze estere è che questi programmi difficilmente danno risultati positivi. Inoltre, proprio perché bisogna raggiungere e seguire persone con problemi ed esigenze molto diversi, questi programmi necessitano di professionisti e assistenti sociali preparati. Mentre per distribuire pensioni basta l'ufficio postale del comune, i programmi contro la povertà funzionano solo se c'è una struttura locale professionale ed efficiente: non basta mettere un assistente sociale che controlli che il curriculum vitae sia scritto bene. La stragrande maggioranza dei comuni italiani non dispone di queste professionalità.

È lecito, anzi doveroso, dubitare che il ministero del Lavoro, cui il decreto ha demandato la regia dell'intervento, sia in grado di assolvere il compito affidatogli. In parte perché, tutto preso dai dettagli dell'intricata legislazione del lavoro italiana, esso non si è mai aperto alle esperienze internazionali. In parte perché è molto influenzato dal sindacato, che in questo campo è molto conservatore. E in parte perché forse non ha tutte le competenze necessarie. Quando chiedi ai dirigenti del dicastero, che è responsabile dei trasferimenti agli enti locali per la lotta alla povertà, se avessero mai valutato l'efficacia dei programmi delle varie città, tutto ciò che ricevetti fu lo stampato di alcuni studi disponibili online a tutti (e naturalmente commissionati a uno degli innumerevoli centri di ricerca che campano su queste commesse pubbliche *low-tech*) che mostravano le allocazioni di bilancio di parecchi anni prima, e poco altro. Di fatto, nessuno al ministero sa come vengono spesi questi soldi; nessuno ha tentato di valutare queste esperienze; nessuno sembra interessato a ricavarne indicazioni per un programma più esteso e più organico.

Il ministero dovrebbe anche occuparsi di razionalizzare i tantissimi programmi diversi, altro intento molto lodevole del decreto. Ma questo problema esiste da decenni, e il ministero sarebbe dovuto intervenire già da tempo. Il fatto che non si sia mai posto il problema non depone a favore delle sue capacità di intervento. Inoltre, il ministro ha già fatto sapere che la razionalizzazione riguarderà solo i nuovi trattamenti: quelli esistenti rimarranno come sono. È l'ennesima manifestazione del solito problema: migliorare il *targeting* è politicamente difficilissimo, perché inevitabilmente comporta togliere qualcosa a qualcuno, che lo ritiene un suo diritto acquisito. Ma così si creeranno assistiti di serie A e di serie B per i prossimi decenni, oppure, e più probabilmente, la riforma verrà annacquata per evitare grosse differenze fra i trattamenti vecchi e quelli nuovi.

Infine, l'attuazione integrale del disegno di legge, a cominciare dai progetti personalizzati di inclusione sociale, è molto costosa; tuttavia, finora sono state

stanziare poche centinaia di milioni, in parte dirottate da fondi pre-esistenti. È poco produttivo fare annunci roboanti se non si ha il coraggio di intraprendere una revisione della spesa che permetta di finanziare questi annunci.

### *5.5 La riforma della dirigenza pubblica: i disastri del formalismo giuridico*

Gli stipendi pubblici valgono 160 miliardi, il 10 per cento del Pil. C'è un fraintendimento di fondo nel dibattito sull'impiego pubblico: che il problema vada affrontato solo a livello sindacale e regolamentare, cioè che basti stabilire i livelli di contrattazione, le politiche retributive, le regole di avanzamento e promozione ecc. Ci vuole anche questo, ovvio, ma non basta. L'impiego pubblico è un coacervo di migliaia di enti, organismi, funzioni diverse: bisogna decidere quali mantenere, quali espandere, quali ridurre, quali sopprimere.

Nella mia esperienza a Palazzo Chigi sono rimasto impressionato da quanti capi di gabinetto confessassero come parecchi loro dirigenti fossero completamente inutili. In alcuni casi riconobbero che intere direzioni generali esistevano semplicemente per ragioni storiche, ma non svolgevano alcuna funzione produttiva. La cosa non è del tutto innocente: ogni tanto, davanti a certe poste di bilancio, mi si rispondeva che “sono lì per tenersi buono quel direttore generale”. Milioni e milioni solo per tenersi buoni alcuni direttori generali inutili.

In un'altra occasione, un capo di gabinetto riconobbe apertamente che un certo ente, con sedi sparse per tutta l'Italia, aveva prodotto molto poco di utile nonostante le migliaia di dipendenti (la maggior parte con contratti di ricerca, particolarmente onerosi per lo stato). Propose dunque una riorganizzazione, l'ennesima nella storia dell'ente. Come sempre, si trattava di un gioco di sedie musicali, in cui si accorpava qualche cosa qui e si riorganizzava qualche cosa là. Feci notare che, se un ricercatore non ha mai fatto un lavoro di livello decente fino a cinquant'anni, non comincerà certo a pubblicare in riviste scientifiche internazionali a quell'età solo perché gli si cambia il vicino d'ufficio.

O ancora, si prenda per esempio l'Enit, l'Ente nazionale italiano per il turismo. Da anni, questo ente è sinonimo di fallimento, velleitarismo, disorganizzazione, inutilità. Nell'era di internet, in cui un turista di San Francisco può vedere cento foto di un bed and breakfast in Puglia e leggere duecento opinioni sulla pulizia delle camere e persino su cosa offre a colazione, l'Enit non avrebbe senso neanche se funzionasse in modo decente. Naturalmente ogni anno si parla di una drastica riorganizzazione, e naturalmente ogni anno si tratta della riorganizzazione definitiva che rivolterà

l'ente come un calzino. Ma chiudere una sede qui e spostare un dirigente là, ridefinire le funzioni e cambiare il nome di una direzione non serve a niente. La realtà è che ci sono solo due ragioni per tenere in vita l'Enit: la prima è sindacale, la seconda è l'incomprensibile ostinazione con cui il ministero della Cultura pretende di mantenere in vita un ente inutile.

Il problema è sempre lo stesso. Ci sono situazioni in cui un ente, la direzione generale di un ministero, la funzione di un dirigente sono diventati del tutto inutili. Questi problemi si risolvono solo prendendo il toro per le corna. Per farlo, però, è necessario valutare, decidere, prendere una posizione. Continuare ad accettare l'esistente, e concentrarsi solo sulle tematiche sindacali e regolamentari, è più facile. L'approccio legalistico-sindacale consiste nello stabilire un impianto legale che valga per tutti, cambiare alcune regole, legiferare alcune proibizioni, e sperare che questo automaticamente risolva le situazioni critiche. Si tratta di fare riunioni, incontrare controparti, firmare accordi, e poi magari scrivere qualche pezzo di legislazione: inevitabile, politicamente importante, forse fisicamente faticoso in alcuni casi, ma da solo non basta.

Questo è l'approccio della riforma della Pubblica amministrazione. Una delle tante misure di questa riforma consiste nell'abolire la pianta organica e introdurre il ruolo unico dei dirigenti: d'ora in poi non ci saranno più dirigenti del ministero X o Y, ma semplicemente dirigenti, che potranno passare da un dicastero all'altro senza problemi. La riforma abolisce anche le fasce dirigenziali e introduce una valutazione periodica dei dirigenti. Se un dirigente fallisce due valutazioni consecutive, è licenziato. Il suo stipendio dipenderà anche (almeno in parte, perché i dettagli non sono chiari) non più solo dall'anzianità, ma dalle valutazioni periodiche.

Il ruolo unico e l'abolizione delle piante organiche sono misure benemerite. Ma da sole non risolveranno nessuno dei problemi che abbiamo visto. L'abolizione delle fasce e le valutazioni periodiche, invece, peggioreranno la situazione. Anche i professori universitari hanno valutazioni periodiche: non esistono casi documentati di individui che siano stati valutati negativamente. Cane non mangia cane: le valutazioni sono fatte da altri dirigenti, che oggi sono valutatori e domani saranno valutati. E non esistono criteri oggettivi per valutare i dirigenti. Il risultato è già scritto: con l'abolizione delle fasce, ci sarà un'omogeneizzazione delle retribuzioni al rialzo; quale commissione vuole iniziare una guerra tra ministeri negando un aumento ai colleghi? È allettante per un politico stendere un provvedimento e sperare che questo basti a fare il lavoro sporco. Ma nel mondo reale non è così.

Naturalmente, la tipica risposta è che in ogni caso i dipendenti pubblici sono di fatto illicenziabili, quindi bisogna agire come si può. Ma è una

risposta di comodo. È vero, è praticamente impossibile licenziare nel settore pubblico, nonostante in teoria ci siano spazi per farlo. In molti casi sarebbe anche una misura eccessiva, che quasi mai viene adottata, neanche all'estero.

Ma se un ente, una direzione generale, una funzione sono inutili, si possono tagliare i finanziamenti diversi dai salari e dagli stipendi, si può non sostituire chi va in pensione; in altre parole, si può far morire quell'ente, quella direzione generale, quella funzione, di morte naturale. Non lasciamoli in eredità alle generazioni future. Se si fosse adottato questo criterio vent'anni fa, ora non dovremmo confrontarci con questi problemi. Di fatto, si tratterebbe di trasformare gli stipendi di quell'ente, quella direzione generale, quella funzione in una specie di prepensionamento, uno strumento che in Italia non riusciamo a usare ma che è indispensabile per snellire certe parti del settore pubblico. Negli anni ottanta l'Irlanda risanò il settore pubblico usando i prepensionamenti, e quello fu l'inizio del loro miracolo economico.

L'alternativa è di tenere in vita artificialmente questi rami secchi, e illudersi che funzioni il trentunesimo piano di riorganizzazione dopo che hanno fallito i trenta precedenti.

### *5.6 La Rai è davvero un carrozzone*

La Rai è da sempre nell'occhio del ciclone.<sup>6</sup> Alcuni la ritengono un carrozzone ipertrofico, politicizzato e male amministrato. Altri contestano la qualità dei suoi programmi. Altri i compensi di dirigenti, giornalisti e artisti. Per farsi un'idea di quanto ci sia di vero in queste accuse, un punto di partenza naturale è confrontare la Rai con un'azienda simile in un paese simile. La Bbc è un termine di paragone ovvio: è un'azienda pubblica come la Rai, e la Gran Bretagna ha circa la stessa popolazione e lo stesso Pil dell'Italia. Inoltre, la Bbc è forse la televisione pubblica con la reputazione più solida: le sue news a pagamento raggiungono 330 milioni di famiglie e sono visibili in 1,8 milioni di camere d'albergo in tutto il mondo. E in un'indagine di Inflection Point<sup>7</sup> condotta nel 2013, la percentuale di intervistati che ritengono i programmi della tv pubblica "molto buoni" è di oltre il 30 per cento in Gran Bretagna, la più alta del campione di quattordici paesi; in Italia è meno del 5 per cento, la più bassa della lista.

La Tabella 5.1 confronta le principali voci di bilancio per gli interi gruppi Rai e Bbc nel 2014.<sup>8</sup> Appare evidente una differenza abissale tra le due aziende. Il gruppo Bbc è oltre il doppio del gruppo Rai in termini di entrate totali, ma ha un numero di dipendenti superiore solo del 30 per cento. Il costo del lavoro medio per dipendente è molto più alto in Rai che in Bbc: 77.000 euro contro 60.000, come mostra l'ultima riga della tabella.



Tabella 5.1: Rai e Bbc

	2014	2013/14
	Rai (gruppo)	Bbc (gruppo)
Entrate	2535	5463
Canone	1591	4018
Pubblicità	675	1445
Altro	269	
Costo del lavoro totale	993	1321
Personale totale	12.857	21.876
Costo del lavoro medio per dipendente	77.234	60.389

Non dovrebbe quindi sorprendere che la Rai sia in perdita. La tipica difesa dei suoi dirigenti è imperniata su due argomenti: il canone Rai è tra i più bassi d'Europa, e dal 2002 c'è stato un crollo degli introiti pubblicitari, del 38 per cento. Ma la flessione ha colpito tutti i media, a cominciare dalla carta stampata, che ha affrontato un durissimo processo di ristrutturazione. Come ha risposto la Rai? Dal 2002 a oggi il personale è aumentato costantemente fino al 2012, con una lievissima flessione nel 2014 dovuta alla riduzione del personale a contratto. Nel frattempo, il costo del lavoro medio per dipendente è aumentato di quasi il 20 per cento (si veda la Tabella R.1).

Tra i dipendenti, anche i giornalisti Rai sono diminuiti di pochissimo, circa il 3 per cento (e anche qui solo i giornalisti a contratto), nonostante le enormi trasformazioni dell'informazione e il costante calo di spettatori dei telegiornali: il Tg1 serale è passato da una media di 6,5 milioni di spettatori del 2005 (30,40 per cento di share) a 5,7 milioni nel 2015 (share 24,45 per cento).<sup>9</sup>

Al contrario della Rai, la Bbc ha avuto la fortuna di vedere aumentare continuamente le risorse pubbliche e quelle commerciali (si veda la Tabella R.2). Tuttavia, l'andamento dell'occupazione totale e del costo del lavoro è stato esattamente opposto a quello della Rai. L'occupazione è diminuita in misura costante ogni singolo anno, e nel 2013-2014 era più bassa di ben il 25 per cento rispetto al 2002; e nonostante il considerevole aumento di risorse totali, anche il costo complessivo del lavoro è sceso di circa il 25 per cento. Di conseguenza, il costo medio del lavoro per dipendente è rimasto invariato, contro l'aumento del 20 per cento alla Rai.

Alla Rai, quasi un dipendente su venti è un dirigente (si veda la Tabella R.3). Ma c'è un dato ancora più straordinario: nel 2012 (ultimo anno disponibile), su 1939 giornalisti 324 erano dirigenti, esattamente uno su sei. Probabilmente un record mondiale. Anche su questo, la Rai negli ultimi dieci

anni non ha fatto niente: i giornalisti dirigenti sono diminuiti solo del 3 per cento.

Anche un confronto dei compensi dei dirigenti è molto istruttivo. Qui c'è un problema di trasparenza, perché la Rai è sempre stata molto restia a pubblicarli.<sup>10</sup> Tuttavia, in un'audizione alla commissione di vigilanza del dicembre 2013, l'allora direttore generale Luigi Gubitosi fornì i dati sui compensi dei dirigenti nel 2012, per fasce di 100.000 euro.<sup>11</sup> La Bbc pubblica ogni anno i compensi e i nominativi di circa settanta tra i maggiori dirigenti, e quella di tutti i dirigenti per fasce di 30.000 sterline.

La Tabella R.4 mette a confronto il numero e gli stipendi dei 444 dirigenti britannici della Bbc Public Sector Broadcasting e dei 622 dirigenti italiani della Rai per fasce di 100.000 euro nel 2012.<sup>12</sup> La Bbc non ha stipendi sopra i 500.000 euro e solo tre stipendi tra i 400.000 e i 500.000 euro. La Rai ne ha quattro e quattro, rispettivamente. Inoltre, la Bbc ha una percentuale di stipendi inferiore a 100.000 euro molto maggiore, e una percentuale di stipendi tra i 100.000 e i 200.000 euro molto minore.

È interessante anche confrontare i compensi dei due capi esecutivi (Tabella 5.2). Tony Hall guadagna 450.000 sterline (492.000 euro); Antonio Campo Dall'Orto guadagna 650.000 euro. Si noti anche che il compenso del direttore generale della Bbc attuale è diminuito del 32 per cento rispetto a quello del direttore generale precedente; alla Rai è rimasto invariato. Ma dietro c'è una storia interessante. Nel 2015 il CdA della Rai, su proposta dell'allora direttore generale Gubitosi, aveva applicato il tetto dei 240.000 euro anche alla tv pubblica, riducendo, fra l'altro, il compenso dello stesso Gubitosi da 650.000 a 240.000 euro. Ma poco dopo la Rai emise obbligazioni quotate in un mercato regolamentato, la condizione che permette a una partecipata statale di sfondare il tetto dei 240.000 euro per i propri dirigenti. Il compenso di Campo Dall'Orto (che ora ha il titolo di amministratore delegato invece che di direttore generale) è dunque tornato a 650.000 euro.<sup>13</sup>

Tabella 5.2: Remunerazione del direttore generale, Rai e Bbc

	Bbc	Rai
Amministratore delegato attuale	492.000	650.000
Direttore generale precedente	730.000	650.000

I numeri sono dunque impietosi. Tuttavia, per riformare la Rai ancora una volta si è scelta la strada dell'approccio legalistico, concentrandosi sull'aspetto meno importante ma più facile da modificare: la *corporate governance*, la struttura dell'amministrazione. Si è ridotto il numero dei consiglieri di amministrazione da 9 a 7, modificandone il meccanismo di

nomina, e introducendo la figura dell'amministratore delegato al posto del direttore generale. Può darsi, come sostiene qualcuno, che questi siano aspetti rilevanti ai fini del controllo politico della Rai, anche se è lecito dubitare che faccia una differenza sostanziale perfino da questo punto di vista. Prima la commissione di vigilanza nominava sette membri e due li nominava il ministero dell'Economia; ora due spettano al governo, due alla Camera, due al Senato, e uno ai dipendenti. Dopotutto, commissione di vigilanza, governo, Camera, Senato, ministero dell'Economia sono tutte istituzioni a maggioranza governativa, non si vede dove sia la differenza.

In ogni caso, di fronte all'inefficienza della Rai, quanti sono o chi nomina i consiglieri, o quale sia il titolo formale di chi la dirige sono aspetti marginali da tutti i punti di vista. Ed è impensabile che questo cambiamento cosmetico possa incidere di per sé sugli enormi problemi di gestione aziendale che la Rai si porta dietro da decenni.

Eppure il confronto internazionale non lasciava dubbi: la Rai ha bisogno prima di tutto di una drastica cura dimagrante. La recente riforma ha fatto l'opposto: ha portato alla Rai centinaia di milioni in più grazie al canone in bolletta. Una mossa inspiegabile, un altro esempio di superficialità del processo decisionale. Bastava dare un'occhiata ai bilanci di Rai e Bbc per accorgersi che sulla Rai bisognava fare l'opposto: ridurre gradualmente le risorse.

Anche la riforma della Rai si è scontrata con i due problemi endemici del processo decisionale della politica italiana: la tendenza a risolvere i problemi stanziando più risorse, e a concentrarsi sugli aspetti formali e legali. Nessuno di questi due approcci aiuta a risolvere le difficoltà di fondo, anzi, come nel caso della Rai, spesso le aggrava.

### *5.7 Le partecipate locali: una saga trentennale senza fine*

Nessuno sa esattamente quante siano le partecipate locali; tuttavia, è opinione pressoché universale che siano troppe, mal gestite, spesso clientelari, con tante poltrone inutili. Governi su governi hanno scritto norme su norme; l'unico effetto finora è stato di incrementare esponenzialmente la legislazione, senza il minimo risultato tangibile. La recente riforma delle partecipate aggiunge una miriade di regole, organi, procedimenti, e adempimenti puramente formali a questa legislazione ipertrofica; molti sono ripetizioni di norme già esistenti, quasi tutti saranno inefficaci. Vediamo perché.

#### *5.7.1 Quante sono le partecipate?*

Per affrontare un problema, bisogna avere un'idea delle sue dimensioni e delle sue caratteristiche. Da anni, almeno tre ministeri (Economia, Funzione

pubblica, Pari opportunità), l'Istat e la Corte dei conti mantengono ciascuno una banca dati delle partecipate. Si potrebbe pensare che, con tante risorse, qualsiasi domanda sull'argomento possa ricevere una risposta a uno schiocco di dita. Tuttavia, incredibilmente, non abbiamo ancora un'idea precisa né di quante siano le partecipate, né di cosa facciano esattamente. Quando il commissario Cottarelli si è occupato della questione, ha dovuto rifare i conti da capo.

Ma il quadro non è ancora chiaro. Per ogni amministrazione pubblica vorremmo sapere in quante e quali aziende partecipa, direttamente oppure indirettamente, attraverso altre aziende partecipate. Di converso, per ogni azienda pubblica si vorrebbe sapere quante e quali amministrazioni pubbliche vi partecipano, quali sono i suoi costi del lavoro, i suoi ricavi, in quali settori opera ecc. Solo così potremo affrontare il problema e proporre una soluzione informata e ragionata.

Costruire una banca dati siffatta non è un'impresa impossibile, richiede solo un po' di lavoro. Non c'è niente di speciale in questo: chiunque si sia sporcato le mani con i dati sa che è necessaria un'opera di elaborazione, di pulizia e di organizzazione dei dati grezzi perché questi possano essere utilizzati. Questo lavoro, però, nelle banche dati ministeriali non è mai stato fatto o è stato fatto solo parzialmente. In questo senso, la riforma delle partecipate è stata pensata e progettata quasi al buio.

Con un volontario neolaureato, Filippo Teoldi,<sup>14</sup> siamo partiti da una banca dati di un'azienda privata specializzata, disponibile per esempio nella biblioteca digitale della mia università, e abbiamo costruito una banca dati con le caratteristiche descritte sopra, interrogabile su molteplici dimensioni. L'abbiamo poi incrociata con le altre banche dati esistenti, per massimizzare l'affidabilità dei risultati. Un lavoro lungo, di circa sei settimane. Vero, Teoldi era ed è molto bravo; ma, quasi mezzo secolo dopo che l'uomo è andato sulla Luna, ci si aspetterebbe che tre ministeri di una delle nazioni più sviluppate del pianeta siano in grado di compiere un'opera del genere. Soprattutto quando il ministero della Funzione pubblica si apprestava a predisporre una riforma "epocale" delle partecipate.

Con i dati giusti si scopre un fatto fondamentale. Un numero riportato frequentemente nel dibattito e sui media (e preso per buono nel governo) è di 8000 partecipate. Questa cifra sembra essere stata introdotta nel dibattito da un documento della Corte dei conti, come mostra la riga 1, colonna 1 della Tabella 5.3, o forse da un documento del centro studi Cerved citato da altre fonti. Nessuno di coloro che citano questo numero sembra rendersi conto, però, che esso include partecipazioni di minoranza, anche infinitesime, che ovviamente hanno una rilevanza ben diversa dalle partecipazioni di

maggioranza; e include anche consorzi universitari e fondazioni, due tipologie di partecipazioni che richiedono un trattamento diverso.

Includendo solo le partecipazioni in società a maggioranza pubblica (colonna 2), ed escludendo consorzi universitari e fondazioni, si trova un numero di partecipate tra 3518 (banca dati Corte dei conti, riga 1, colonna 2) e 3220 (nostra banca dati, riga 5, colonna 2). Si noti un dato interessante: la banca dati del dicastero della Funzione pubblica (riga 3), che riceve tutte le informazioni sulle partecipate locali e ha scritto la riforma della legislazione, è di gran lunga la meno aggiornata e attendibile: benché includa anche fondazioni e consorzi, mostra solo 2177 partecipazioni di maggioranza. Nonostante i suoi poteri e le sue risorse, al dicastero sfugge circa la metà delle partecipate locali di maggioranza, che sono censibili usando una banca dati privata facilmente consultabile.

*Tabella 5.3: Banche dati sulle partecipate locali*

		Tutte	Solo partecipazioni di maggioranza	Note
		(1)	(2)	
(1)	Corte dei conti – Banca dati Siquel	7684	3518	Incluse fondazioni, consorzi (colonna 1); Escluse fondazioni e consorzi (colonna 2).
(2)	Gruppo di lavoro Cottarelli – Banca dati Mef	7726	3708	Inclusi fondazioni, consorzi.
(3)	Funzione pubblica – Banca dati Consoc	6801	2177	Incluse fondazioni ma non consorzi.
(4)	Cerved – Banca dati Cerved	6469	3100	Inclusi fondazioni e consorzi. <sup>15</sup> Solo comuni.
(5)	Perotti/Teoldi – Banca dati Aida	5123	3220	Esclusi fondazioni e consorzi.

### 5.7.2 Come annegare in un oceano di parole

Ci sono stati in passato innumerevoli tentativi di ridurre il numero delle partecipate, quasi tutti basati su due criteri: forzare la liquidazione delle partecipate in perdita prolungata, oppure definire in termini legali astratti, onnicomprensivi e minuziosi quali tipi di partecipate sono consentite. Sono tutti falliti. Vediamo perché.

Si tende a pensare che le partecipate da chiudere siano quelle con risultati economici negativi, in perdita. Ma in una partecipata pubblica non basta guardare al risultato di bilancio per comprendere se essa è bene o male

amministrata, se essa pesa o meno sulle spalle del contribuente. Poiché le partecipate spesso operano in regime di monopolio, di oligopolio o di prezzi amministrati, è possibile che la partecipata A sia gestita peggio della partecipata B ma presenti un miglior risultato di bilancio, per esempio perché impone dei prezzi più alti o perché riceve contributi dalle amministrazioni pubbliche partecipanti. È facile per una partecipata, per esempio una società di trasporto pubblico locale, presentare un miglioramento di bilancio: basta convincere il comune ad alzare il prezzo dei biglietti, o a farsi dare un sussidio più o meno mascherato.

Il secondo approccio (definire in termini legali astratti, onnicomprensivi e minuziosi quali tipi di partecipate sono consentite) parte da una distinzione che ha letteralmente riempito intere biblioteche di sentenze e pareri: quella tra servizi pubblici con e senza rilevanza economica (Spcre e Spsre per brevità d'ora in poi). Anche se espressa in termini molto confusi, l'idea è che solo i Spcre possano essere forniti in forma societaria, presumibilmente perché quest'ultima non si addice a Spsre quali la scuola o molte prestazioni sociali.<sup>16</sup>

Questo secondo approccio per mettere ordine e ridurre il numero delle partecipate è destinato al fallimento, perché l'area di arbitrarietà in queste definizioni è enorme.

L'Appendice S raccoglie un campione di quattro pareri e sentenze di Tar, Consiglio di stato e Corte dei conti, che cercano di definire i Spcre.

Il primo parere definisce i Spcre come quelle attività rese nell'ambito di un mercato concorrenziale dove operano anche soggetti privati. Stando alla seconda definizione, essi sono attività i cui costi vengono coperti interamente dai percettori dei servizi. Per la terza, essi sono attività i cui costi *possono* venire coperti interamente dai percettori dei servizi e che *possono* produrre un utile, anche se ciò non deve necessariamente accadere in pratica. Infine, a partire dalla quarta definizione i Spcre non sono individuabili in base a un criterio di copertura di costi o di produzione di utile, attuale o potenziale, ma in base alla concreta struttura del servizio.

Le definizioni implicite in queste sentenze sono tutte diverse. Nessuna ha alcuna utilità o applicabilità operativa. In particolare, una definizione quale "sono servizi a rilevanza economica quelli in cui la tariffa richiedibile all'utente è potenzialmente in grado di coprire integralmente i costi di gestione" è chiaramente priva di qualsiasi contenuto, perché per *qualsiasi* servizio o trasferimento pecuniario fornito dallo stato si può pensare a una tariffa pagata dal beneficiario che copra i costi *di gestione* (si noti peraltro che, nel caso di un trasferimento come le pensioni, i costi di gestione sono una frazione minima della spesa).

Si potrebbe continuare all'infinito, ma il lettore avrà compreso che questa è una strada senza uscita, l'ennesimo esempio della sterilità in cui spesso si avvita il diritto amministrativo italiano.

### *5.7.3 Come aggiungere l'ennesimo contributo giuridico-formale*

Dovrebbe essere chiaro ormai che usare il cesello giuridico per ridurre il numero delle partecipate non ha funzionato, e non funzionerà. Quando bisogna sfoltire una giungla, all'inizio bisogna usare il machete, non si può usare il cesello. Purtroppo, anche la recente riforma delle partecipate si perde in un fiume di parole e di definizioni senza applicabilità pratica.

Il decreto parte con la tipica roboante dichiarazione di principio: d'ora in poi un'amministrazione pubblica non potrà costituire né assumere partecipazioni, dirette o indirette, di maggioranza o di minoranza, in "società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali" (art. 4, comma 1). Un'altra dichiarazione priva di contenuto: a questo livello di generalità, qualsiasi amministrazione locale può argomentare che una partecipata è necessaria per il perseguimento delle proprie finalità.

Non poteva poi mancare l'ennesimo contributo a una letteratura già smisurata, con una nuova definizione di servizi pubblici con rilevanza economica (Spcre): ora i Spcre sono definiti come quei servizi pubblici di interesse generale "suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato" (art. 2, comma 1). Sfido chiunque a trovare un servizio che non sia "suscettibile" di essere erogato dietro un corrispettivo economico. Fortunatamente, queste definizioni non sembrano essere utilizzate nel prosieguo del decreto: un'altra testimonianza dell'ossessione di definire tutto in astratto, anche quando non serve.

Fin qui, non c'è niente nella riforma che offra uno spunto pratico per ridurre il numero delle partecipate. Anzi, si è semplicemente aggiunto un altro pezzo a una legislazione già enorme, confusa, intrattabile e totalmente inutile.

### *5.7.4 Come aumentare gli adempimenti formali e le poltrone*

Uno dei motivi per cui le società partecipate sono giustamente impopolari è che esse sono considerate una mangiatoia per notabili locali, per professionisti in cerca di lavori extra, per occupanti seriali di poltrone più o meno importanti. Una riforma responsabile dovrebbe quindi cominciare con una semplificazione della gestione delle partecipate. L'ultima riforma invece prevede una serie di ulteriori adempimenti formali, in aggiunta alle miriadi già esistenti, che daranno lavoro a un esercito di avvocati, commercialisti, consulenti, e nuovi organi che aumenteranno, invece di ridurre, le poltrone.

La costituzione di una partecipata, o l'acquisto di una partecipazione,

dovranno “essere analiticamente motivati con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali”, evidenziando “le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria...” (art. 5, comma 1).

Quale politico o dirigente comunale argomenterà mai che una certa società verrà gestita secondo principi contrari a efficienza, efficacia ed economicità? Tanto più che, come stabilisce il decreto, la Corte dei conti può, entro trenta giorni, fare rilievi e chiedere chiarimenti; ma l’ente pubblico può ignorarli e procedere comunque.

L’articolo 21 aggiunge un altro adempimento formale, peraltro già previsto dalla legge di Stabilità 2014, e già dimostratosi totalmente inefficace. Le amministrazioni pubbliche dovranno predisporre un’analisi complessiva delle proprie partecipate e un piano di razionalizzazione che rilevi:

- a) società “non strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali”;
- b) società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate;
- c) società che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- d) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- e) società che abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- f) società con un fatturato medio inferiore a un milione di euro nel triennio precedente.

Quale ente locale ammetterà che una sua partecipata non è necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (lettera a), o svolge attività simili a quelle di un’altra partecipata (lettera b), oppure che non è stata costituita per la gestione di un servizio di interesse pubblico generale (lettera c)? Ogni amministrazione pubblica dichiarerà che il contenimento dei costi (lettera d) è una sua priorità, cosa costa scriverlo? Quanto alle lettere “e” ed “f”, anche queste norme erano già previste, ma le partecipate pubbliche che rientrano in queste categorie sono poche, e hanno dei costi minimi se rapportate al totale.

Poiché la norma esisteva già, sui siti web degli enti locali si possono leggere una miriade di “piani di razionalizzazione”. Non stupisce che tutti concludano che va quasi tutto bene; c’è da vendere un immobile qui o una piccola partecipazione di minoranza là, ma il resto, essenzialmente, non presenta problemi. Beninteso, l’amministrazione pubblica continuerà a



vigilare e a monitorare con attenzione la situazione e a esercitare ogni sforzo per contenere i costi e migliorare i servizi offerti.

Ogni partecipata dovrà poi:

- predisporre programmi di valutazione dei rischi di crisi aziendale (art. 6, comma 2);
- redigere dei regolamenti interni volti a garantire la conformità dell'attività della società alle norme di tutela della concorrenza (art. 6, comma 3);
- aggiungere “un ufficio di controllo interno [...] che trasmette periodicamente all'organo di controllo statutario relazioni sulla regolarità e l'efficienza della gestione” (art. 6, comma 3).

Tutti nuovi, onerosi adempimenti formali senza alcun contenuto sostanziale vincolante, che serviranno solo a produrre più carta e burocrazia e a dare lavoro a più consulenti.

Il decreto contiene una norma per ridurre il numero delle poltrone: “L'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un amministratore unico” (art. 11, comma 2). Naturalmente, però, il comma successivo prevede subito la possibilità di una deroga: una delibera motivata “può disporre che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri”. Ed è un bene che sia così: mentre l'amministratore unico dovrebbe essere un obbligo inderogabile per le società piccole, per quelle medie e grandi è semplicemente insensato.

C'era una strada molto più semplice e immediata per ridurre drasticamente il numero delle poltrone. In quasi tutte le partecipate locali sono attivi sia un collegio sindacale sia un organismo interno di vigilanza. La legge non prescrive la presenza di entrambi gli organi: uno è sufficiente. È noto che i collegi sindacali delle partecipate locali non sono particolarmente attivi nel soppesare l'operato degli amministratori; la duplicazione degli organi di vigilanza non fa che peggiorare il problema, perché i due organi tendono a rimpallarsi la responsabilità dei controlli sostanziali.

Se si fosse eliminato l'organismo interno di vigilanza in tutte le partecipate locali, attribuendone i compiti al collegio sindacale, si sarebbero tagliate con un colpo solo più di diecimila poltrone. È molto difficile capire perché non si sia presa questa strada semplicissima: l'unica spiegazione che riesco a darmi è che la lobby dei commercialisti è molto forte.

#### *5.7.5 Come complicare la gestione delle partecipate*

Le partecipate inutili o male amministrate finiscono per pesare sulle spalle del contribuente. È dunque importante prevedere misure per indurre gli

amministratori a comportamenti virtuosi, e per evitare che le partecipate si riducano a pozzi senza fondo per le tasche dei cittadini. Ma anche qui, la riforma prevede solo adempimenti formali, burocraticamente onerosi ma del tutto privi di sostanza. In più, è preoccupante il livello di astrazione dalla realtà aziendale, sostituita da un mondo di “giuridichese” che esiste solo nella tradizione amministrativista italiana.

Quando uno o più degli indicatori di rischio di crisi aziendale (inclusi nei “programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale” che abbiamo visto sopra, nell’art. 6, comma 2) segnala una criticità, l’organo di amministrazione della società deve adottare “senza indugio i provvedimenti necessari per evitare l’aggravamento della crisi”. Si noti la straordinaria ingenuità di questo scenario ipotetico. Non esistono indicatori univoci e oggettivi che permettono di prevedere una crisi aziendale; e, in ogni caso, qualunque amministratore sosterrà sempre di aver adottato i provvedimenti corretti, e che la crisi è dovuta a fattori indipendenti dalla sua azione: come si fa a dimostrare il contrario?

Al fine di evitare lo scenario descritto sopra di un comune che semplicemente ripiana le perdite di una partecipata mal gestita, l’art. 14, comma 4 prevede che non costituisca un provvedimento adeguato “un ripianamento delle perdite da parte delle amministrazioni pubbliche socie”. Questo sembra un buon inizio, ma ecco subito la via d’uscita: “a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale”. Cosa ci vuole a preparare un piano di ristrutturazione aziendale? Fatto questo (con il solito stuolo di consulenti che ne consegue), ecco che tutto è permesso.

Ma non è finita. Secondo l’art. 21, comma 1, nel caso di una perdita di bilancio, “le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano nell’anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione [...]”.

Questo comma sembra dunque consentire di ripianare le perdite di una partecipata, contrariamente a quanto visto sopra. Inoltre, nel caso di società pubbliche detenute da più enti locali (la maggioranza) non bisogna farsi illusioni sulla sua efficacia. In una società posseduta da dieci comuni, un comune che riesce a far costruire un’opera inutile sul proprio territorio con conseguenti perdite di bilancio beneficia al 100 per cento dell’opera, ma deve internalizzare, accantonandole, solo il 10 per cento delle perdite. L’efficacia del provvedimento in questo caso è molto annacquata.

Un modo per disincentivare gestioni clientelari è colpire le tasche degli amministratori nel caso in cui i risultati siano insoddisfacenti. Secondo l’art. 21, comma 3, se nei tre esercizi precedenti una partecipata ha conseguito un

risultato economico negativo, deve procedere “alla riduzione del 30 per cento del compenso dei componenti degli organi di amministrazione”. Tuttavia, questa misura “non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall’ente controllante”. Quindi, per conservare tutti i propri emolumenti dopo aver avuto una perdita per due anni, gli amministratori non devono fare altro che approvare un piano di risanamento (previo, ancora una volta, un lauto compenso ad altri consulenti aziendali).

Inoltre, secondo il comma 6 dell’art. 11, la parte variabile della remunerazione degli amministratori non verrà corrisposta in caso di risultati negativi, ma solo se questi sono attribuibili alla responsabilità degli amministratori stessi. Sfortunatamente, la legge nulla dice su come si possa dimostrare il nesso di causalità tra l’azione degli amministratori e i risultati di un’azienda. Né potrebbe essere altrimenti, perché ciò è semplicemente impossibile.

#### 5.7.6 *Un approccio alternativo*

Sono convinto che per assicurare degli effetti tangibili sia necessario rinunciare all’approccio “talmudico” di definire e classificare tutto minuziosamente, e partire invece da due domande concrete e circoscritte sulle specifiche attività consentite e sulle condizioni per creare società partecipate:

1) È opportuno che un ente locale di dimensioni limitate (come un comune o una provincia) intraprenda una certa *attività*? Per esempio, non ha senso che comuni di poche migliaia di abitanti si occupino di innovazione e trasferimento di tecnologie.

2) Assumendo che un ente locale intraprenda una certa attività, è opportuna la costituzione di una società apposita (qualunque sia la forma societaria), oppure la stessa attività può essere svolta dall’ente locale stesso, in economia? Per esempio, non c’è nessun motivo per cui un piccolo comune debba avere una società di servizi cimiteriali: fino a pochi anni fa i cimiteri erano gestiti da una divisione di un assessorato dei comuni stessi. Detto molto francamente, gestire un cimitero non è una cosa difficilissima: le tecniche sono sempre le stesse, e il flusso annuale di clienti, purtroppo, è prevedibile quasi alla perfezione.

Nel seguito cercherò di fornire risposte a queste due domande, tenendo presente il criterio essenziale della praticità e applicabilità, piuttosto che dell’eleganza delle classificazioni.

Consideriamo la prima domanda: è opportuno che un ente locale di dimensioni limitate intraprenda una certa *attività*? A mio avviso, la risposta dovrebbe essere sì se l’attività in questione soddisfa le seguenti condizioni:

a) *Modesto contenuto tecnologico*. Alcune attività sono così complesse o tecnologicamente avanzate che non è realistico pensare che un comune, anche di medie dimensioni, possa intraprenderle con efficacia da solo. Si pensi per esempio ad attività di ricerca o di trasferimento di tecnologie.

b) *Assenza di esternalità rilevanti*. Alcune attività hanno importanti esternalità (cioè hanno effetti anche su giurisdizioni limitrofe), ed è quindi controproducente che vengano intraprese a livello comunale.

c) *Assenza di economie di scala rilevanti*. Alcune attività sono caratterizzate da evidenti economie di scala, ed è quindi opportuno svolgerle su un territorio più esteso di un comune o una provincia.

Il seguente elenco mostra alcune attività che non soddisfano queste condizioni, e che quindi non dovrebbero essere svolte da un comune o una provincia.

- ricerca, innovazione, internazionalizzazione delle imprese e trasferimento tecnologico;
- sviluppo del territorio;
- formazione;
- politiche per l'occupazione;
- sviluppo e consulenza informatici.

È molto difficile immaginare un ente locale di piccole o medie dimensioni per cui abbia senso gestire un'attività di "Ricerca, innovazione, internazionalizzazione delle imprese, e trasferimento tecnologico" o di "Sviluppo del territorio". Prendiamo per esempio la società Dare (Distretto agroalimentare tecnologico) Scarl di Taranto: "Dare intermedia i processi di trasferimento tecnologico valorizzando l'offerta scientifica verso il mercato, attraverso attività negoziali per la gestione dell'innovazione (Intellectual Property Licensing), ricerche di partner industriali interessati allo scaling up dell'innovazione, contratti per lo sfruttamento dei risultati della ricerca sin dalla fase di predisposizione della proposta progettuale (Contract Research Negotiation), la promozione della creazione di imprese innovative, sostegno alla creazione di spin off da ricerca, assistenza al fund raising (venture capital e seed capital), erogazione di servizi reali a enti ed istituzioni e a imprese interessate a promuovere metodi e processi innovativi."

In sostanza, quando fu creata la società Dare, le furono attribuiti tutti i compiti più altisonanti, purché in inglese e di conio recente. È molto dubbio che in un comune anche di medie dimensioni come Taranto si trovino abbastanza competenze per comprendere cosa significhino esattamente questi

termini, men che meno per assolvere a questi compiti. In ogni caso, date le enormi esternalità che queste attività comportano, il livello di operazione appropriato non può essere quello comunale. Anche i costi fissi che queste attività comportano (incluso il reclutamento delle competenze necessarie) fanno sì che il livello comunale non sia appropriato.

Tutte queste considerazioni si applicano anche alle altre attività elencate sopra. Per ciascuna di esse si dovrebbe consentire al più una partecipata regionale, con limiti precisi al numero di dipendenti e all'attivo totale, in base alla dimensione della regione.

Ora consideriamo la seconda domanda: assumendo che un ente locale intraprenda una certa attività, è necessaria la costituzione di una società apposita (qualunque sia la forma societaria), oppure la stessa attività può essere svolta dall'ente locale stesso, "in economia"? Per rispondere, è importante rendersi conto che la creazione di una società pubblica apposita per svolgere una determinata attività può avere numerosi effetti collaterali negativi:

- può essere utilizzata per aggirare i vincoli di bilancio sugli enti locali;
- moltiplica le "poltrone" e la conflittualità inerente al clientelismo politico;
- disaffeziona i cittadini, che a torto o a ragione vi intravedono solo una motivazione clientelare;
- crea disorganizzazione all'interno del comune perché moltiplica i centri decisionali;
- per lo stesso motivo disorienta l'utente.

Ovviamente una società apposita può avere anche dei vantaggi. La risposta che propongo alla seconda domanda è quindi che un'amministrazione possa creare una società apposita per svolgere una certa attività quando quest'ultima possiede le seguenti caratteristiche:

a) *Alto contenuto tecnologico.* Un'attività tecnologicamente avanzata, e magari in continua evoluzione, potrebbe richiedere una società apposita, che possa assumere personale con le qualifiche e l'expertise necessarie.

b) *Occasionalità e intermittenza.* Per queste attività potrebbe non essere conveniente per un'amministrazione assumere, tipicamente a tempo indeterminato, il capitale umano necessario, perché potrebbe essere sottoccupato per parte del tempo e insufficiente per altro.

c) *Imprevedibilità della domanda.* Vale lo stesso discorso che per le attività occasionali o intermittenti.

d) *Necessità di contratti particolari o procedure più snelle di quelle*

*utilizzabili da un ente locale.* Per questo tipo di attività, la forma societaria consente una maggiore snellezza nella strutturazione e nell'offerta dei servizi.

Il seguente elenco mostra alcune attività che non soddisfano queste condizioni, e che quindi dovrebbero essere svolte, al più, in economia:

- gestione dei patti territoriali, Gal e Gac;
- gestioni di beni immobili e servizi;
- manutenzione di immobili e aree verdi;
- gestione impianti sportivi;
- servizi cimiteriali;
- riqualificazione urbana;
- gestione strade, segnaletica, parcheggi;
- rimozione veicoli;
- efficientamento energetico;
- holding comunali;
- riscossione tributi;
- promozione del turismo;
- centri e impianti per la custodia degli animali domestici;
- gestione del mercato all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli;
- disbrigo pratiche.

Singole, specifiche misure finanziate da fondi comunitari sono spesso gestite da partecipate locali ad hoc, che si occupano appunto di “Gestioni dei patti territoriali, Gal (Gruppi di azione locale) e Gac (Gruppi di azione costiera)”.

Non c'è alcuna giustificazione per queste società. I fondi comunitari sono un evento ricorrente, ben definibile in anticipo. Le regioni che li ricevono fanno benissimo che per decenni a venire saranno impegnate a gestire un flusso di fondi prevedibile con molta precisione. Dunque, viene a cadere un possibile motivo per creare società ad hoc che gestiscano singoli progetti. Anzi, queste società sono antieconomiche, perché le competenze necessarie per gestire i progetti comunitari sono sempre le stesse, e non è efficiente disperderle in società che ogni volta vengono create *ex novo*, o che si occupano di piccoli progetti. D'altro canto, le competenze necessarie per gestire programmi comunitari possono essere abbastanza rilevanti, richiedendo un approccio a livello regionale.

Le “holding comunali” non hanno ragione di esistere. Una holding serve per coordinare le varie partecipazioni di un grande azionista. Ma

per un comune, le partecipazioni non hanno finalità di lucro, e non vi è alcuna difficoltà pratica ad amministrare le singole partecipazioni, soprattutto per comuni medi e piccoli con poche partecipazioni.

La “promozione del turismo” è un’altra attività non occasionale, prevedibile, e che necessita di competenze ben definite ma non difficilmente reperibili. Anche in questo caso, non vi sono motivi per cui, se un comune vuole promuovere il turismo, debba creare una società ad hoc: può benissimo farlo una divisione di un assessorato.

È difficile immaginare una *ratio* per cui un ente locale debba istituire una società ad hoc per il “disbrigo delle pratiche” dell’ente locale stesso. Queste società sono addirittura controproducenti, perché deresponsabilizzano gli enti locali, disincentivandoli dal realizzare un miglioramento e una semplificazione dei servizi. Inoltre, sono chiaramente intese a aggirare i vincoli di bilancio e le norme relative alle assunzioni. Sarebbe meglio impegnare le risorse umane e finanziarie per rendere più facile, agli amministratori e ai cittadini, il disbrigo stesso delle pratiche.

Ciascun comune dovrebbe quindi svolgere ognuna di queste attività “in economia”. Si dovrebbe forse consentire un’eccezione se una percentuale minima di comuni di una data area ottimale (di dimensioni almeno pari a una provincia) si combinano e creano una società. Questo perché la combinazione di più comuni può essere agevolata dalla forma societaria.

Per testare gli effetti dell’applicazione dei criteri proposti, ho considerato due regioni rappresentative del Nord e del Sud Italia, Emilia-Romagna e Puglia, e ho mappato tutte le società regionali, e le società comunali dei comuni capoluoghi di provincia, dei comuni non capoluogo con più di 50.000 abitanti, dei comuni non capoluogo con popolazione compresa tra 15.000 e 18.000 abitanti, e dei comuni non capoluogo con popolazione inferiore a 1700 abitanti. La Tabella 5.4 riporta il numero delle partecipazioni esistenti, e la riduzione conseguente all’applicazione dei due criteri sopra indicati.

*Tabella 5.4: Partecipate locali che possono essere chiuse, Emilia-Romagna e Puglia*

	Esistenti	Eliminabili	% riduzione
Emilia-Romagna	187	62	33%
Puglia	97	57	59%

Applicando i due criteri, si potrebbe quindi eliminare il 33 per cento delle partecipate in Emilia-Romagna e il 59 per cento in Puglia.

Estrapolando da queste stime, e usando un approccio prudente, si può ipotizzare che, delle circa 4500 partecipate esistenti, se ne possano eliminare facilmente il 40 per cento, quasi 2000. Si noti che, per quanto ne so, il ministero della Funzione pubblica, che ha predisposto il decreto di riforma delle partecipate, non ha svolto alcuna simulazione dei suoi effetti sul numero delle partecipate. Ha così chiuso il cerchio: è partito senza avere una mappatura precisa delle partecipate; è arrivato senza avere la minima idea dei suoi potenziali effetti sul loro numero. In mezzo ci sta un fiume di parole in giuridichese.

### 5.8 Il trasporto pubblico locale: l'ostinata negazione dell'evidenza

Sul trasporto pubblico locale c'è da sempre un dibattito accesissimo, ma quasi mai basato sui fatti. A ogni elezione amministrativa i candidati promettono di cambiare il management per riportare in attivo l'azienda di trasporto pubblico locale, e magari, in qualche caso, per privatizzarla dopo averla risanata. Il tutto, ovviamente, senza alzare il prezzo dei biglietti e senza toccare le relazioni sindacali.

Un confronto internazionale mostra due caratteristiche inequivocabili del trasporto pubblico locale italiano: ha i prezzi (colonne 1, 2 e 3 della Tabella 5.5) e il tasso di riempimento dei mezzi (*load factor*, colonna 4) più bassi d'Europa. Contrariamente a quanto si crede, il problema del trasporto pubblico urbano italiano non è la carenza di offerta: anzi, l'Italia ha l'offerta totale di chilometraggio più alta d'Europa (colonna 5). Il problema è la struttura delle gare di appalto: esse sono basate sul chilometraggio totale offerto dall'azienda, non sulla domanda. Semplificando parecchio: poiché il prezzo dei biglietti è calmierato, il contributo pubblico è una componente fondamentale dei ricavi di un'azienda di trasporto pubblico locale. Ma questo contributo viene erogato in gran parte sulla base dei chilometri percorsi, non dei passeggeri trasportati. L'azienda non ha quindi alcun incentivo a offrire i servizi dove servono: anzi, essa ha un incentivo a offrire linee con tanti chilometri e con poca utenza (quindi con tanti contributi pubblici ma poca usura dei mezzi). Questo spiega l'alta offerta e il basso tasso di riempimento dei mezzi.

Tabella 5.5: Il trasporto pubblico urbano in Europa

	Prezzo, viaggio di 10 km, 2012 €	Biglietto urbano ordinario, 2013 €	Abbonamento mensile ordinario, 2013 €	Load factor, 2013	Posti km/abitante ('000), 2013



	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Italia	1,50	1,50	35,0	22	2,8
Spagna	1,50	1,50	54,6	45	2,7
Francia	1,67	2,40	65,1	42	1,9
Gran Bretagna	2,85	2,50	137,0	29	2,3
Germania	2,30	2,70	77,0	20	1,8

Nessun politico, locale o nazionale, ha mai affrontato le due questioni centrali: i prezzi e le modalità di attribuzione dei contributi pubblici. È forse comprensibile che un politico non voglia parlare di un aumento dei prezzi del trasporto pubblico locale, anche se oggi si potrebbe benissimo proteggere le fasce più deboli graduando i prezzi degli abbonamenti in base all'Isee. Ma l'omissione dal dibattito della seconda questione, la modalità di concessione dei contributi, è inexcusabile: la mia impressione è che i politici semplicemente non si rendano conto dei termini del problema.

C'è poi un'altra questione che non viene mai menzionata. Le gare dei trasporti pubblici locali sono quasi sempre disegnate a misura del concessionario esistente, inibendo così una vera concorrenza. Come sempre, questo succede in parte per le inevitabili connivenze tra i politici locali e i concessionari di servizi pubblici, che si scambiano favori a vicenda. Ma molto più spesso di quanto si creda, anche in questo settore è una questione di superficialità, disinteresse, mancanza di informazione, incompetenza in materia. Quando fu fatto notare al presidente di una regione che la gara per l'appalto del trasporto locale era scandalosamente a favore del concessionario, la risposta fu "non me ne ero reso conto".

Ancora una volta, è molto più facile sostituire l'ennesimo amministratore delegato che studiare le radici del problema.

### *5.9 La sanità: pochi esperti, tanti soloni*

Complessivamente, per la sanità il settore pubblico (comprese quindi le regioni) spende 112 miliardi l'anno, il 7 per cento del Pil. Tantissimi soldi: ma in questo libro non avrò niente da dire sull'argomento. Non perché non sia importante, ovviamente, ma perché ne so molto poco. Sono convinto che per parlare di sanità, più che di qualsiasi altro argomento, sia necessario avere familiarità con i suoi meccanismi e le sue mille problematiche, mediche, amministrative, gestionali, aver vissuto nell'ambiente e conoscere le esperienze straniere.

Una cosa sola mi sento di scrivere. La tipica soluzione al problema della sanità è quella di imporre un risanamento finanziario agli ospedali o alle Asl in perdita. Ma un ospedale può essere in perdita perché è amministrato male, oppure esattamente per il motivo opposto, perché è un ospedale eccellente, con tanti pazienti e cure di primissima qualità. Imporre la stessa ricetta basata soltanto sui risultati di bilancio non avrebbe senso.

Il problema non è semplice, e in un certo senso non ha soluzione: è molto difficile assicurare la stessa qualità media delle prestazioni riducendo le risorse. Si può fare, entro certi limiti, perché probabilmente ci sono margini di risparmio. Ma non basta decretare che lo stanziamento per la sanità viene ridotto di X miliardi, come è stato fatto di recente, e sperare che le regioni improvvisamente vedano la luce e riducano gli sprechi. Altrimenti il finale è sempre lo stesso, quello che abbiamo visto nel Lazio: lo stato fa la voce grossa e taglia i finanziamenti; le regioni cambiano ben poco e si indebitano; e alla fine, dopo che un paziente viene dimenticato in corsia o un infartuato viene respinto da tre ospedali per mancanza di posto, qualche governo interviene per ripianare il debito.

#### *5.10 I sussidi alle imprese: semplicemente, sfuggiti di mano*

Come per i costi della classe dirigente, c'è chi ritiene che basterebbe ridurre i sussidi alle imprese per trovare gran parte delle risorse necessarie per tagliare le tasse. Una cifra che circola di frequente è di 20-25 miliardi. Purtroppo anche questa è una leggenda metropolitana.

Se si escludono i 5 miliardi di sussidi alle Ferrovie dello stato, 1 miliardo alle società di trasporto pubblico locale, e circa 2 miliardi a imprese legate alla difesa (in realtà spese per la difesa anche se non contabilizzate come tali) rimangono pochi miliardi. Quanti esattamente? La verità è che nessuno lo sa, perché accanto a qualche centinaio di milioni di veri e propri sussidi a bilancio, c'è una moltitudine di sussidi provenienti dalle contabilità speciali, cioè da fondi fuori bilancio. La mia stima personale è che la consistenza delle contabilità fuori bilancio sia di oltre 60 miliardi, amministrati da una miriade di enti e società, dal ministero dello Sviluppo economico alla Cassa depositi e prestiti, dal MedioCredito centrale a Invitalia; ma posso affermare con certezza che ancora adesso nessuno nel governo ha piena contezza di tutti i sussidi e delle contabilità speciali.<sup>17</sup>

Inoltre, su queste contabilità speciali si è ingenerata una grossa

confusione. Esse sono in gran parte costituite da “fondi rotativi”. Un fondo rotativo è come un deposito di 100 euro da cui si prendono 5 euro da prestare alle imprese a tassi agevolati o da utilizzare per una garanzia presso le banche. Quando un’impresa restituisce il prestito, il fondo rotativo può prestare a un’altra impresa. Su 100 euro di dotazione del fondo, tipicamente ogni anno vengono prestati (e quindi appaiono come spese dello stato) 5 o 10 euro. La spesa dello stato è quindi una frazione molto piccola dell’ammontare del fondo rotativo.

Un motivo per cui circola la cifra di 20-25 miliardi totale di sussidi è che alcuni vi includono una parte dell’ammontare complessivo (almeno quello noto) dei fondi rotativi, invece della spesa annuale che essi erogano. Anche se si abolissero tutti i fondi rotativi, la spesa pubblica annuale non scenderebbe del loro ammontare, ma solo dei prestiti e delle garanzie annuali che essi erogano: in altre parole, non scenderebbe di 60 miliardi, ma forse di 1 o 2 miliardi.

Esattamente come per la spesa per i privilegi della classe dirigente, quindi, diminuire i sussidi alle imprese non sarebbe sufficiente per ridurre le tasse in modo consistente. Ma, anche in questo caso, ciò non significa che la situazione attuale vada accettata acriticamente.

Abbiamo già visto alcuni esempi di sussidi alle imprese: al cinema, all’ippica e all’editoria. Quasi sempre, ed esattamente come in quei casi, essi non hanno alcuna razionalità economica, anche se ci sarà sempre qualcuno disposto a giurare che “funzionano”. Cosa esattamente intendano per “funzionare”, però, non è mai esplicitato: nessuno di questi programmi è stato valutato in modo serio, sebbene le regioni pubblichino ogni anno centinaia di “valutazioni” (affidate agli innumerevoli centri studi che gravitano intorno a questo affare), consistenti come sempre in un elenco di erogazioni, e niente più.

Si dice spesso che il problema dei sussidi è che vengono dati a pioggia. Non sono d’accordo. Il problema dei sussidi è che, quasi sempre, non dovrebbero esistere. A pioggia o no, è irrilevante. Anzi, spesso l’alternativa è peggiore. Un altissimo dirigente del ministero dello Sviluppo mi disse: “Da oggi si cambia, non più sussidi a pioggia. Abbiamo assunto come consulente un professore di economia aziendale in pensione di un’importante università, che ci valuterà i progetti, e assegneremo i sussidi in base alle sue valutazioni”. Se Bill Gates e Steve Jobs avessero dovuto sottoporsi alla valutazione di un professore, probabilmente questo libro sarebbe stato scritto ancora su una macchina da scrivere.

Ma il motivo più importante per cui i sussidi alle imprese vanno

razionalizzati e ridotti è che essi non sono soltanto caotici e inutili, ma in molti casi addirittura dannosi. Hanno un effetto deleterio sullo spirito imprenditoriale e sul tessuto economico, perché inducono gli imprenditori a cercare di accaparrarsi un sussidio piuttosto che innovare e far funzionare bene l'azienda. Richiedono schiere di dipendenti e dirigenti pubblici per gestirli, e per inventarsi modi sempre più fantasiosi di utilizzare i fiumi di denaro che affluiscono alle regioni e ai gestori dei fondi. Infine alimentano il sottobosco dove si incontrano e colludono la politica e l'economia, nutrendo gli affaristi, i faccendieri, i corrotti e i corruttori.

A questo contribuiscono soprattutto i fondi europei, miliardi gestiti dalle regioni e dispersi in una miriade di programmi di cui non c'è contabilità completa perché sono anch'essi fuori bilancio. Quello che sappiamo è che moltissimi sono semplicemente insensati. Per esempio, solo nel Lazio ci sono quindici programmi per le start-up e otto programmi per l'innovazione, inclusi programmi gestiti a livello di una piccola città come Frosinone.<sup>18</sup> Ma il capitolo dei fondi europei è una lunga storia, di cui non posso occuparmi in questo libro...

#### Note

<sup>1</sup> *Pensioni, Nannicini: "Assegno anticipato ai nati dal '51 al '53 con aiuto delle banche". Economista: "Risparmi a rischio", "Il Fatto Quotidiano", 16 giugno 2016, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/06/14/pensioni-nannicini-flessibilita-costa-10-miliardi-serve-laiuto-delle-banche-leconomista-cosi-risparmi-a-rischio/2828931/>*

<sup>2</sup> Un altro esempio recente illustra gli effetti deleteri degli interventi a spizzichi e bocconi in questa materia. Nel febbraio 2016 circolò la voce che la legge-delega per gli interventi contro la povertà contenesse una norma che riduceva le pensioni di reversibilità (cioè quelle percepite dal coniuge o dai figli di un pensionato deceduto) e le collegava all'Isee. In generale, ha senso legare all'Isee tutto ciò che non è una pensione contributiva: questo evita che si eroghino prestazioni a chi non ne ha bisogno, magari perché vive in una famiglia agiata anche se personalmente non ha redditi rilevanti, o perché ha un reddito limitato ma ha un'ampia ricchezza cui attingere. Tuttavia, questo passaggio fondamentale andrebbe attuato nel contesto di una revisione sistematica dell'intero welfare state; partire dalle pensioni di reversibilità è un autogol, perché presta il fianco all'accusa che si faccia cassa partendo dalle vedove e dagli orfani. La misura alla fine fu smentita, ma il fatto è che la voce uscì dal governo, dove ancora una volta si procedette in ordine sparso, senza un piano organico diretto dall'alto.

<sup>3</sup> Si noti che questa affermazione è perfettamente consistente con l'affermazione precedente, e cioè che "le famiglie povere con pensionati hanno retto meglio di quelle senza pensionati".

<sup>4</sup> Questi e gli altri dati di questa sezione sono tratti dal documento Inps "Non per cassa ma per equità".

<sup>5</sup> Si veda [http://www.governo.it/provvedimento/provvedimento-a310537280\\_1163/4104](http://www.governo.it/provvedimento/provvedimento-a310537280_1163/4104)

<sup>6</sup> Questa sezione si basa, con aggiornamenti, su due miei lavori apparsi su Lavoce.info: *Perché la Rai deve cambiare*, 7 giugno 2014, <http://www.lavoce.info/archives/20145/perche-rai-cambiare/>, 4 febbraio 2013 <http://www.lavoce.info/archives/16911/costi-della-politica-privilegi-diplomazia-ambasciatori/>, e *Quando i papaveri catturano i politici: il caso della Farnesina*, 7

maggio 2014, <http://www.lavoce.info/archives/19433/retribuzioni-diplomatici-farnesina-ministero-esteri/>

<sup>7</sup> Si veda “Public and Private Broadcasters across the World – The Race to the Top”, *Cinema: si cambia, nella nuova legge fondo da 400 milioni e stop a censura su film*, cit.

<sup>8</sup> Un confronto analogo vale per le capigruppo Rai e Bbc *Public Broadcasting Services* (i due servizi generalisti pubblici non a pagamento). Sia la Rai sia il servizio pubblico della Bbc sono parte di gruppi più ampi. Nel 2012 la Rai controllava al 100 per cento Rai Cinema, Rai Net, Rai Way, Rai World, Sipra e Rai Corporation (in liquidazione). Accanto alla Bbc Psb (Public Sector Broadcasting), interamente finanziata con il canone, vi sono Bbc World Service, Bbc Monitoring, e Bbc World News, servizi commerciali internazionali che si finanziano al di fuori del canone. Per la Bbc, i dati si riferiscono all'anno finanziario che va dal 1° aprile 2013 al 31 marzo 2014.

<sup>9</sup> Si veda Marco Castoro, *Il prode Orfeo inverte la rotta*, in [lanotiziogiornale.it](http://www.lanotiziogiornale.it), 3 gennaio 2014, <http://www.lanotiziogiornale.it/il-prode-orfeo-ha-invertito-la-rottadopo-otto-anni-in-picchiata-il-tg1-torna-a-crescere-nella-media-degli-ascolti-senza-marzullo-sottovoce-diventa-un-monologo-da-terapia-di-gruppo/> e *Focus Ascolti dei Telegiornali: Vince il Tg1 in crescita rispetto allo scorso anno*, in “*tvblog.it*”. <http://www.tvblog.it/post/1164557/focus-ascolti-dei-telegiornali-vince-il-tg1-in-crescita-rispetto-allo-scorso-anno>

<sup>10</sup> Perché la Rai si rifiuta di pubblicare i compensi di giornalisti, dirigenti, conduttori, artisti? La motivazione ufficiale è che pubblicarli porrebbe la Rai in condizioni di svantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Tuttavia, nell'ambiente i compensi di conduttori e artisti sono ben noti, e i loro agenti possono benissimo andare dai concorrenti per vedere se offrono di più. Inoltre, la massimizzazione della competitività della Rai potrebbe non essere l'unico obiettivo dei suoi azionisti, cioè della collettività. Gli azionisti potrebbero anche voler imporre delle norme sociali, secondo le quali “nessun conduttore o giornalista può guadagnare più di x euro”. Questo può forse significare il passaggio di alcune persone di spettacolo alla concorrenza, ma se così vogliono gli azionisti, dove è il problema?

In realtà, è chiaro che sarebbe possibile molta più trasparenza senza necessariamente mettere in pericolo la capacità dell'azienda di competere. La Bbc lo dimostra ampiamente. È ipotizzabile che vi siano altri motivi per la totale mancanza di trasparenza della Rai. Primo, pubblicare i compensi di dirigenti e conduttori genererebbe una levata di scudi nella società civile, come è accaduto in occasione di alcune puntate del Festival di Sanremo. Secondo, trincerandosi dietro la scusa della concorrenza nel mercato dei talenti televisivi, i dirigenti della Rai possono tenere nascosti anche i propri stipendi.

<sup>11</sup> “In Rai, secondo i dati recentemente forniti dal direttore generale Luigi Gubitosi in commissione di vigilanza, dei 300 dirigenti (incluso il dg che percepisce 650.000 euro) 3 guadagnano sopra i 500.000 euro, 1 tra i 400 e i 500.000 euro, 4 tra i 300 e i 400.000 euro, 34 tra i 200 e i 300.000 euro, 190 tra i 100 e i 200.000 euro, 68 sotto i 100.000 euro. Per quanto riguarda i 322 giornalisti dirigenti, 1 riceve una busta paga sopra i 500.000 euro (l'ex direttore del Tg1, Augusto Minzolini, in aspettativa), 3 tra i 400 e i 500.000 euro, 3 tra i 300 e i 400.000 euro, 24 tra i 200 e i 300.000 euro, 273 tra i 100 e i 200.000 euro e 18 al di sotto dei 100.000 euro.” (“Il Fatto Quotidiano”, 15 maggio 2014)

<sup>12</sup> Nella sua audizione del dicembre 2013, il direttore generale Gubitosi ha fornito dati su 622 dirigenti. Il bilancio del 2012, l'ultimo che riporta anche il numero dei dirigenti giornalisti, indica un numero di dirigenti al 31 dicembre 2012 pari a 579.

<sup>13</sup> “Stefano Feltre e Carlo Tecce, *Rai, 650.000 euro l'anno al dg Antonio Campo Dall'Orto. Cancellato il tetto agli stipendi voluto da Gubitosi*, “Il Fatto Quotidiano”, 27 settembre 2015, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/09/27/rai-650mila-euro-lanno-al-dg-alessandro-campo-dallorto-cancellato-il-tetto-agli-stipendi-voluto-da-gubitosi/2072552/>

<sup>14</sup> Filippo Teoldi fa ora parte della squadra del sottosegretario alla presidenza del Consiglio Tommaso Nannicini. All'epoca della nostra ricerca non era pagato dal governo, anzi prestava la sua opera gratuitamente come servizio al paese.

<sup>15</sup> Secondo il rapporto Cottarelli e fonti secondarie, 8800 circa, ma non è specificato se

considerano fondazioni o altri enti.

<sup>16</sup> La distinzione fra servizi pubblici di interesse generale con e senza rilevanza economica è importante anche perché le imprese che gestiscono i primi sono sottoposte alle regole europee riguardanti gli aiuti di stato.

<sup>17</sup> Al momento di scrivere, il dottor Enrico Bondi, già commissario alla *spending review* del governo Letta, è impegnato in una lodevole opera di ricognizione di tutte le spese del ministero dello Sviluppo economico, incluse le contabilità speciali.

<sup>18</sup> Si veda Roberto Perotti e Filippo Teoldi, *I sussidi alle imprese: troppi, e fuori controllo*, “La voce.info”, 14 settembre 2014, <http://www.lavoce.info/archives/29961/i-sussidi-alle-imprese-troppi-fuori-controllo/>

## La “sensibilità politica e sociale”

Abbiamo visto numeri, dati e tabelle. Molti sosterranno che non è quello il problema; diranno che, soprattutto dopo le recenti esperienze di tecnici al governo, il requisito principale per fare le riforme è la “sensibilità politica e sociale”. Ma cosa significa “sensibilità politica e sociale”? Questo termine è usato con tale frequenza, soprattutto quando si parla di rapporto fra tecnici e politici, che il suo significato viene dato per scontato. Ma non è così ovvio.

Un primo significato è “la consapevolezza di quali gruppi di pressione guadagnino o perdano da un certo provvedimento”. Questa nozione viene utilizzata quasi sempre a sproposito per distinguere l’approccio dei politici e dei dirigenti governativi da quello dei tecnici. In questo approccio semplicistico, i primi possederebbero tale consapevolezza, i secondi spesso no. Ma diciamo la verità: non ci vuole uno statista per capire che se togli i sussidi ai giornali si arrabbiano i giornalisti, e che se blocchi i contratti si arrabbiano i dipendenti statali. In realtà, questa nozione è spesso utilizzata come una scusa per non esplorare possibilità alternative, e per adagiarsi nello *status quo*.

Un secondo significato è “la consapevolezza di vincoli politici contingenti”. Questo è più plausibile. Per far passare un provvedimento può essere necessario tenersi buono un particolare deputato, oppure un sottosegretario di un partito della coalizione, o un presidente di regione. Solo i politici e i dirigenti possono conoscere questi vincoli contingenti. Sono vincoli spesso antipatici, certamente non nobili, ma vanno rispettati: è inutile combattere contro i mulini a vento. Anche questa nozione però è spesso utilizzata come una scusa per non esplorare possibilità alternative. Spesso esistono nuove soluzioni che potrebbero continuare a soddisfare l’appetito del sottosegretario di turno, ma sono più efficaci dello *status quo* per altri aspetti.

Un terzo significato di “sensibilità politica e sociale” è “il contatto con la gente”. Secondo questa nozione, il politico ha dimestichezza con “la base” e mantiene “il polso della situazione sul campo” frequentando le sezioni, i convegni, gli eventi di partito, oppure confrontandosi con i rappresentanti del

territorio, come sindaci o governatori delle regioni, e i rappresentanti delle parti sociali, come imprenditori e sindacalisti. Ho incontrato decine di politici, dirigenti e funzionari che mi dicevano: “Questo programma di spesa non si deve tagliare, ho parlato con il sindaco X e mi dice che funziona bene”; oppure: “Questo sussidio alle imprese non si deve tagliare, secondo l’associazione di imprenditori Y e il sindacato Z funziona molto bene”.

Ma qui sta il problema: cosa vuol dire che il tal programma di spesa “funziona”? Supponiamo per concretezza che il governo emetta dei coupon gratuiti a tutti gli studenti per l’acquisto di merendine. Per questo programma, “funzionare” può voler dire tante cose:

- *Il programma viene utilizzato e contribuisce quindi ad aumentare la domanda aggregata.* Certamente un programma che sussidia la domanda di grasse e unte merendine avrà milioni di piccoli clienti.
- *Il programma ha un impatto su certi settori.* Se parlo con i proprietari e i sindacalisti di Merendine S.p.A. sicuramente saranno contenti.
- *Il programma ha un impatto su una certa economia locale.* È perfettamente possibile che l’aumento esponenziale della domanda di merendine riduca drasticamente la disoccupazione a Merendopoli; se parlo con il suo sindaco, anche in questo caso potrei concludere che la misura “ha funzionato”.

Tutto ciò significa forse che sussidiare le merendine è un buon uso dei soldi del contribuente? Ovviamente no. Non ci sono solo i benefici economici di un programma, ma anche i costi; e al contrario di quanto alcuni possono pensare, i costi ci sono, sempre. L’aumento dell’obesità infantile è un costo ovvio. Ma anche lasciando perdere questo effetto, e concentrandoci sugli effetti macroeconomici: se l’occupazione a Merendopoli sale di 100 unità, ma l’occupazione nelle pizzerie di tutta Italia scende di 60 unità perché gli studenti mangiano più merendine e meno pizze, allora il beneficio occupazionale del sussidio è 100, il costo 60, e l’effetto netto solo 40. Oppure può darsi che le tasse necessarie per finanziare i coupon causino la chiusura di varie aziende in vari settori, con il licenziamento di 120 lavoratori; oppure ancora può darsi che le tasse impediscano la creazione di nuove aziende che avrebbero assunto 120 persone. In entrambi i casi, il beneficio del sussidio alle merendine è 100, il costo 120, e l’effetto netto sull’occupazione è negativo – una *riduzione* dell’occupazione di 20 unità.

Per poter dire se un programma di spesa “funziona” dobbiamo quindi controllare che i suoi benefici siano superiori ai costi: dobbiamo fare



un'analisi costi-benefici. Non si tratta necessariamente di fare un'analisi formale, che in ogni caso non condurrebbe a conclusioni univoche perché non esiste una metodologia accettata da tutti. Ma prima del passaggio politico è necessario raccogliere dati e informazioni “*hard*”, ed elaborarle “chinando la testa”, a tre livelli: economico, sociale e politico. Il livello economico è quello che abbiamo appena visto: gli effetti su reddito e occupazione. Può darsi, però, che un certo programma di spesa non crei occupazione netta, ma abbia un effetto particolarmente positivo su certe categorie che, per qualche motivo, si è deciso di voler aiutare. Perfettamente legittimo, ma per saperlo dobbiamo capire quali gruppi di reddito, quali professioni, quali aree geografiche, quali fasce di età il programma avvantaggia e quali svantaggia, e di quanto.

Infine c'è la dimensione politica. Un politico non è un missionario: vuole sapere se un dato provvedimento gli farà perdere o guadagnare voti, in quali regioni, e in quali gruppi sociali e demografici. Per rispondere a queste domande sono necessarie le analisi costi-benefici sugli effetti politici e sociali del provvedimento.

Ma i costi non emergeranno mai parlando a politici locali, sindacalisti, imprenditori; le 120 persone che non vengono assunte a causa delle tasse per finanziare le merendine non sono identificabili e non hanno portavoce. Se parlerò solo delle 100 persone assunte a Merendine S.p.A., questa operazione sarà sbandierata inevitabilmente come un grande successo. Parlare con imprenditori, sindacalisti e sindaci per “tenere il polso della situazione” è dunque equivalente a fare solo la metà di un'analisi costi-benefici, quella dei benefici. Dovrebbe essere ovvio che è un approccio non solo incompleto, ma fuorviante. Purtroppo è una pratica diffusa a tutti i livelli; un collega incaricato di fare un'analisi di supporto per una grande opera una volta mi disse: “I politici non comprendono la parte dei costi dell'analisi costi-benefici, quindi ho fatto solo un'analisi dei benefici”.

Nel febbraio 2016, alla conferenza di presentazione della candidatura, il comitato organizzatore annunciò che le Olimpiadi di Roma aumenteranno l'occupazione di 177.000 unità, e quasi tutta la stampa lo interpretò come il numero di posti di lavoro annui addizionali creati dalle Olimpiadi di Roma. In realtà, 177.000 è il numero di posti di lavoro annuali totali addizionali previsti durante il periodo di cantiere 2017-2024; da questi bisogna sottrarre i posti di lavoro totali addizionali che si prevedono nello stesso periodo anche in assenza dei Giochi, 129.000. La differenza, 48.000, sono i posti di lavoro attribuibili alle Olimpiadi; su otto anni di cantiere, significa 6000 posti di lavoro addizionali all'anno per otto anni.

Quindi 6000 invece di 177.000, una bella differenza. Ma anche questo numero è molto probabilmente ottimistico. Perché esprime solo la

componente dei benefici di un'analisi costi-benefici. Per sostenere i costi delle Olimpiadi, bisogna aumentare le tasse, e questo riduce l'occupazione in altre zone d'Italia; oppure bisogna stornare fondi pubblici da usi alternativi, che avrebbero anch'essi aumentato l'occupazione. Dovrebbe essere ovvio, ma è bene ribadirlo: quello che conta è il risultato netto. Se le Olimpiadi creano 6000 posti di lavoro, ma ne distruggono (o impediscono la creazione di) 10.000, improvvisamente non appaiono un così grande affare. Per costruzione, un'analisi dei soli benefici fornisce sempre, *matematicamente*, un risultato positivo. Basandosi solo sui benefici lordi, *qualsiasi* programma di spesa, *qualsiasi* iniziativa verrà attuata.

È esattamente in questo modo che nascono molte grandi opere, nell'entusiasmo (e spesso nella piaggeria) di mezzi d'informazione acritici cui vengono foraggiate analisi benefici-benefici invece di analisi costi-benefici. I politici non badano a queste sottigliezze, prendono il primo numero che viene loro propinato e cercano disperatamente di crederci.

È importante ribadire che non sto sostenendo qui un approccio meramente tecnocratico al processo decisionale. Alla fine, come ho detto all'inizio del libro, la decisione spetta ai politici, sulla base di tantissimi input che solo loro possono avere. Ma il punto è che il vero "contatto con la gente" non si fa solo parlando con i sindaci, con Confindustria, con i sindacalisti, o con i banchieri. Il vero contatto si fa raccogliendo dati, informazioni, confrontandosi con esperienze altrui, chinando la testa nel proprio ufficio a lavorare, e magari guardando qualche talk show o qualche commento dei lettori ai giornali, invece delle enormi rassegne stampa.

Questa è la mia interpretazione della nozione di "sensibilità politica e sociale". È molto diversa da quella di molti dirigenti ministeriali, per i quali essa consiste essenzialmente nel contatto con i loro colleghi di altri ministeri, in un circolo chiuso che produce inerzia, legislazione barocca e leggi scritte in un linguaggio incomprensibile anche agli addetti ai lavori.

Dimenticavo: c'è un quarto significato possibile della nozione di sensibilità politica e sociale: "la genuina empatia per i problemi e le sofferenze altrui". Qui ovviamente entriamo in un terreno altamente soggettivo e non sindacabile, ma c'è una leggenda che è importante sfatare. Si sostiene spesso che i tecnici sono portati a ignorare i problemi altrui perché immersi nei loro libri, nei loro numeri, nei loro calcoli, o peggio ancora perché ispirati solo da fredde e asettiche dottrine economiche. La frase (che non mi è mai stata rivolta personalmente, ma che sono sicuro è stata pensata e pronunciata moltissime volte al mio riguardo) "Tu vivi nel mondo dei libri, ma queste cose hanno effetti sulla pelle della gente" è un classico. Anche questa frase è

spesso una foglia di fico per chi non ha voglia di pensare ad alternative concrete.

Anzi, nella mia esperienza, parecchi politici e dirigenti che ho incontrato hanno, secondo questa accezione del termine, la sensibilità sociale di una pietra pomice. Si trincerano dietro espressioni altisonanti ma vacue come “la criticità sociale di questa misura”, ma di fatto difendono acriticamente con le unghie e con i denti i programmi nella propria sfera di influenza e i gruppi di interesse e le lobby a essi connessi, e se ne infischiano se le risorse necessarie per questi programmi potrebbero essere usate in modi molto più efficaci e per persone che ne hanno molto più bisogno. Lo fanno spesso in buona fede, o meglio: non lo fanno per un proprio tornaconto finanziario, ma per pigrizia intellettuale: è più facile lasciare le cose come stanno, oppure farsi condurre dal capo di gabinetto o dai direttori generali (che raramente hanno voglia di creare e crearsi problemi) invece che studiare in profondità una questione. Ma il risultato è lo stesso. I fatti contano più delle parole.

## Le lezioni

### *7.1 Il vincolo di bilancio è ineludibile*

A parole, tutti vogliono ridurre il debito pubblico in rapporto al Pil. Ci sono solo due modi per farlo: spendere meno di quanto lo stato incassa in tasse, oppure sperare che il Pil cresca a ritmi mai visti negli ultimi decenni. È straordinario come questa verità semplice, ineludibile e apparentemente ovvia sia ignorata da quasi tutti coloro che intervengono nel dibattito pubblico: politici, giornalisti, commentatori, economisti, conduttori e partecipanti ai talk show.

Tutti hanno un piano per ridurre le tasse di decine di miliardi, o per aumentare la spesa sociale, o la spesa per investimenti pubblici (questo totem intoccabile che evoca unanime adorazione solo a evocarne il nome). Ma nessuno dice come conciliare tutto questo con una riduzione del debito pubblico; eccetto, appunto, sperare in un gigantesco effetto positivo di queste misure sulla crescita del Pil. In altre parole, coscientemente, o più spesso senza rendersene conto, molti sposano le teorie che abbiamo chiamato “sudamericana” o “lafferiana”, mascherate dietro l’immancabile richiamo alla necessità di una “scossa” all’economia. C’è una grande ironia in tutto questo: la teoria lafferiana è quasi unanimemente considerata poco più di una ciarlataneria, ed è sempre stata associata all’esperienza reaganiana e al “Washington Consensus”, tanto vituperati in Italia; eppure, quante persone si richiamano a essa, senza rendersene conto!

Tutte le volte che qualcuno propone un piano grandioso per ridurre le tasse o aumentare la spesa, o anche solo tutte le volte che governo, opposizione, sindacalisti, economisti, vescovi, giornalisti, o pubblico del talk show propongono di aumentare la spesa per questo o quello, per quanto nobile possa sembrare l’esborso, chiedetevi e chiedetegli: come intendi pagare?

### *7.2 Farsi un’idea degli ordini di grandezza*

Se ci fate caso, la risposta quasi automatica che molti vi daranno,

soprattutto nei talk show, è duplice: risparmiando sulle spese per la “casta”, e colpendo l’evasione. Bersagli fin troppo facili, da cui nessuno oserebbe mai dissentire. Purtroppo, abbiamo visto che i numeri, questi grandi despoti, sono impietosi. I costi della classe dirigente sono eccessivi e vanno ridotti; ma, realisticamente, con un intervento molto radicale si potranno ricavare due miliardi. Tutti sembrano pensare che colpire l’evasione sia solo una questione di volontà politica. C’entra anche questo, ovviamente, ma tecnicamente è impensabile di recuperare decine di miliardi in pochi anni.

Anche qui c’è una lezione banale ma importante: i numeri, gli ordini di grandezza contano, purtroppo. Ma non sono molte le persone che hanno in mente chiaramente con quali hanno a che fare.

### 7.3 “Chinare la testa e lavorare”

Per ridurre la spesa bisogna sporcarsi le mani: indicare esattamente *cosa, quanto e come* si propone di ridurre. Bisogna raccogliere dati, analizzarli, fare confronti internazionali; bisogna prendere posizione, scrivere dossier, avanzare proposte concrete: in altre parole, bisogna “chinare la testa e lavorare”.

Ricevo quasi giornalmente inviti a convegni del tipo “Il futuro dell’Europa”, “Il capitalismo nel Terzo millennio”, “Liberismo e statalismo nel Ventunesimo secolo”, “Il welfare state: problemi e prospettive”, la gran parte, peraltro, indetta da organismi pubblici o semipubblici. Personalmente, non vi partecipo più da tempo: in intere giornate di convegno, tra un buffet e un altro, non si coglie una sola proposta nuova, originale, concreta, costruttiva, ma solo una perenne rimasticazione di diagnosi trite e di ricette generiche. Ma nel pieno del tentativo di revisione della spesa, mentre lavoravo con numeri, capitoli di bilancio, articoli e commi di legge, spesso tra i partecipanti annunciati di questi convegni c’erano ministri e capi di gabinetto, che pensavo avrebbero potuto impiegare il proprio tempo in un modo molto più utile per il paese. C’è una differenza enorme tra “chinare la testa e lavorare su fatti e numeri” e partecipare a convegni su “Il mondo e dintorni”. Sono convinto che oggi in Italia ci siano troppi convegni e troppe poche persone competenti che lavorano su aridi numeri.

### 7.4 L’importanza dell’intervento dall’alto

Per fare le riforme non ci si può affidare all’iniziativa dell’interno dei ministeri, per un motivo molto semplice: essi sono immersi nei meccanismi delle attività che dovrebbero riformare. Per un dirigente il compito principale è gestire al meglio il capitolo di spesa di cui è responsabile, non di riformarlo;

un funzionario che ha gestito un capitolo per dieci anni difficilmente riconoscerà spontaneamente che quel capitolo è inutile; una riforma radicale implica inevitabilmente che qualcuno perderà potere, e sono pochi gli esseri umani disposti a immolarsi per il bene comune; i ministeri non sono strutturati in modo da canalizzare eventuali proposte di riforma da parte dei funzionari interni, e di conseguenza questi ultimi non hanno alcun incentivo a pensare ad approcci alternativi. Infine, per la mentalità giuridica prevalente nei ministeri, “se qualcosa esiste, ci sarà un motivo”. Per tutte queste ragioni, le vere riforme raramente provengono dall’interno dei ministeri, e quando ciò avviene sono spesso riforme parziali, involute, in qualche caso incomprensibili.

Per fare le riforme è quindi necessario l’impulso dei vertici, del capo di gabinetto e del ministro. Ma qui si instaura quasi sempre un circolo vizioso: per avere un quadro della situazione, ministri e capi di gabinetto si affidano a dirigenti e funzionari, ma questi ultimi non hanno l’interesse o la capacità di fornire un quadro completo, né di formulare o proporre riforme organiche e radicali. Se un ministro non chiede, nessuno gli dice niente; ma se nessuno gli dice niente, come può un ministro chiedere informazioni su ciò di cui ignora l’esistenza? So per certo che diversi ministri e capi di gabinetto non conoscono intere parti delle attività e dei bilanci dei ministeri che dirigono: come possono valutare, decidere e riformare? La soluzione è una sola: anche i ministri e i capi di gabinetto devono studiare, capire, raccogliere i dati, anche loro devono “chinare la testa e lavorare”, chiudersi nei loro uffici, chiedere dati e informazioni. Le vere riforme non si fanno nei convegni, nelle interviste televisive, nei congressi, e neanche nelle riunioni ad alto livello.

### *7.5 L’illusione dei tagli lineari*

Precisamente perché fare delle scelte è difficile e richiede un investimento in tempo, informazioni e preparazione, è facile soggiacere alla tentazione di ridurre la spesa, sì, ma evitando di scegliere: i famosi tagli lineari.

Quando ero a Palazzo Chigi passai al setaccio ogni capitolo di spesa di ogni ministero (in tutto, svariate migliaia). Cercavo di ricostruire la genesi di ogni spesa e la sua *ratio* originaria, e di capire se quest’ultima permanesse o se fosse superata. Alla fine misi insieme un dossier per ogni ministero, con proposte di tagli in buona parte concordati, o quantomeno discussi con i ministeri stessi.

Ovviamente, per la natura stessa della revisione della spesa, le riduzioni proposte non erano proporzionali al bilancio di ogni dicastero: certi ministeri erano chiamati a fare sacrifici proporzionalmente maggiori di altri. Pochi

giorni prima della Stabilità, fu presa la decisione di procedere con tagli lineari, proprio per evitare squilibri. Personalmente, non credo che quella fosse la vera motivazione, o almeno non *tutta*: sono convinto che il ministero dell'Economia (che prepara la legge di Stabilità) non avesse molta voglia di fare l'investimento necessario per studiarli i tagli proposti, le motivazioni, le soluzioni ipotizzate, e di preparare la legislazione necessaria; e soprattutto, che non avesse voglia di affrontare gli altri ministeri e magari rischiare di inimicarsi qualche capo di gabinetto. Meglio non svegliare il cane che dorme. Molto più facile decidere di non decidere attuando tagli lineari.

Senonché, i tagli veramente lineari non esistono. Tutto dipende da cosa si include nella "base aggredibile" cui applicare la percentuale di riduzione comune a tutti. Si vuole includere solo le spese di funzionamento o anche gli stipendi dei dipendenti dei ministeri? Solo le spese correnti o anche quelle in conto capitale? Alla fine si decise di includere nella base aggredibile la spesa per stipendi. Il problema è che vi sono ministeri con un'altissima incidenza percentuale di spesa per stipendi, e altri con un'incidenza molto più bassa. Ma la spesa per stipendi non è comprimibile, certamente non con pochi giorni di preavviso. Se un ministero spende 90 euro in stipendi e 10 in spese di funzionamento, e si applica una riduzione del 3 per cento all'intero bilancio, quel ministero deve ridurre la spesa totale di 3 euro; ma poiché la spesa per stipendi non è comprimibile nell'immediato, questo significa che sarà proprio la spesa di funzionamento a dover scendere di 3 euro, cioè del 30 per cento, una percentuale enorme, e con un preavviso di pochi giorni.

Come si vede, alla fine i tagli lineari generano iniquità molto maggiori di un approccio più ragionato ed effetti non voluti. Ma soprattutto, sono insostenibili: alcuni ministeri con una forte percentuale di spesa per stipendi avrebbero dovuto trovare svariate centinaia di milioni di risparmi (in almeno un caso, più di un miliardo) nel giro di quattro giorni. Ovviamente si rifiutarono, e il risultato fu il caos.

Questo approccio casuale e non professionale può generare altri risultati paradossali. Con un certo ministero avevamo raggiunto un accordo per ridurre alcune spese. Per una volta, i dirigenti del ministero erano addirittura contenti: era da tempo che volevano disfarsi di certi capitoli inutili, residui del passato senza più alcuna motivazione, ma non riuscivano a farlo per resistenze interne. Ma poiché quel ministero spendeva relativamente poco in stipendi, i suoi dirigenti uscirono dalla riunione con il ministero dell'Economia sorpresi e confusi, con tagli molto inferiori a quelli che avevano già felicemente concordato.

Ancora una volta, la radice del paradossale fallimento era evidente: era mancata la voglia di mettersi a studiare la situazione, di "chinare la testa e

lavorare”. Molto più facile e veloce un taglio lineare. Ma l’approccio alternativo avrebbe contribuito a riorganizzare un ministero che ne aveva un grande bisogno, e avrebbe risparmiato al contribuente qualche centinaio di milioni.

### 7.6 L’illusione delle virtù taumaturgiche della trasparenza

Poiché fare le vere riforme è impegnativo, e richiede da un lato di acquisire informazioni, dall’altro di disfarsi di tante idee sedimentate con l’abitudine, è allettante per un politico soggiacere a un’altra illusione: che la tanto decantata “trasparenza” risolva tutti i problemi per lui (o lei). “L’introduzione in Italia di una legislazione Foia [Freedom of Information Act] consentirà a ogni cittadino di richiedere senza una motivazione dati e documenti: da come sono ripartite le spese per le mense scolastiche fino a come sono trattati i rifiuti urbani. Si tratta di un importante passo avanti che, insieme alle misure sulla trasparenza, consentirà di attuare un controllo sociale diffuso molto più efficace di qualsiasi commissario alla spending review, in quanto 60 milioni di cittadini potranno controllare come sono spese le risorse pubbliche. Per questo con il decreto su Foia e trasparenza abbiamo anche deciso di rendere permanente il sito ‘soldipubblici.gov.it’.” Così dichiara la ministra della Funzione pubblica Marianna Madia sul sito del dicastero.<sup>1</sup>

È difficile immaginare un distacco più radicale dalla realtà. Per rendersene conto, prendiamo proprio il sito “soldipubblici.gov.it”. Ho selezionato la Regione Lombardia e ho digitato alcune delle voci più ovvie, che qualsiasi cittadino vorrebbe conoscere: “indennità”, “consiglieri regionali”, “vitalizi”: il sito non le ha riconosciute.<sup>2</sup> Quando ho digitato “consiglio regionale”, il sito ha mostrato una spesa di 66.518.981,92 euro per “spese per organi istituzionali”. Quali spese? E quali organi istituzionali? Non è concesso sapere. Senza questa informazione, il dato è praticamente inutile.

Un’altra voce ovvia è la spesa per le auto blu. Quando ho digitato “auto blu”, anche in questo caso il sito non ha fornito alcuna risposta. Digitando “autovetture” ecco invece cosa ho ottenuto:

Tabella 7.1: Il miraggio della trasparenza

Codice Siope	Descrizione	Tot. 2015
1346	Contratti di servizio per trasporto	€ 653.358.682,19
1411	Noleggi, locazioni e leasing operativo	€ 6.202.853,64
2131	Mezzi di trasporto	€ 1.832.855,03

“Contratti di servizio per trasporto” si riferisce a servizi di trasporto



pubblico, che non hanno niente a che fare con le auto blu. Le altre due voci potrebbero riferirsi alle spese per auto blu... oppure no, chi lo sa?

Tutti i manager di aziende, private o pubbliche, dovrebbero testare di persona i servizi che offrono ai clienti. La ministra Madia, ovviamente, non l'ha fatto. Quello che è successo è molto semplice. I politici e i loro collaboratori non lavorano con i dati, non sanno dove trovarli, né cosa cercare, né cosa farsene. Non si rendono conto che i dati di per sé non significano niente. Del resto, i bilanci e gli stati patrimoniali dello stato, delle regioni, dei comuni, e invero di qualsiasi ente pubblico, sono già in rete da anni. Ma davvero si crede che i cittadini siano in grado di interpretare il bilancio di una regione? Nessuno è in grado di farlo, nemmeno i consiglieri regionali che lo votano. Io stesso, quando lavoravo come consigliere di Palazzo Chigi sulla spesa pubblica, non avrei mai potuto interpretare moltissimi capitoli senza l'aiuto dei funzionari dei ministeri.

La trasparenza è necessaria e benvenuta, ma se deve diventare, come in questo caso, una scusa per illudersi di avere fatto il proprio dovere, diventa addirittura controproducente. La trasparenza non è un sostituto dell'iniziativa. Da anni, e ben prima che nascesse il sito "soldipubblici.gov.it", i compensi dei deputati e dei consiglieri regionali sono pubblicati sui siti della Camera e dei consigli regionali; basta andare sulla pagina "Amministrazione trasparente" di un qualsiasi comune, regione o ministero per conoscere esattamente quanto guadagna ogni loro dirigente. Ma tutto questo da solo non è bastato a raddrizzare le iniquità che abbiamo documentato; non serve a niente se non c'è iniziativa politica.

La trasparenza non deve neanche prevalere sulla sostanza. Rendere trasparenti dei dati non utilizzabili non è un grande servizio alla comunità. Nell'indifferenza generale le regioni stanno attuando una riforma della contabilità che si può solo definire bizantina e cervelotica. Mentre prima riportavano in dettaglio i singoli capitoli di spesa, con il nuovo bilancio esse riportano solo le spese totali per missioni definite in modo astratto. Il risultato è un bilancio senza alcuna corrispondenza con spese individuabili. Fino al 2014 potevate trovare quanto spendevano Lazio o Campania per i consigli regionali, e addirittura per ogni singola componente (indennità, stipendi, pensioni, vitalizi, spese di funzionamento ecc.): oggi non più. Un passo indietro gigantesco, ancora una volta avvenuto sotto il naso e la colpevole ignoranza di vari ministeri.

### *7.7 Misurare i fenomeni*

Per comprendere un fenomeno e risolverne i problemi, bisogna misurarlo.

Molti sussidi alle imprese, abbiamo visto, sopravvivono anche perché nessuno ha un'idea del loro ammontare complessivo, dei meccanismi e della logica (o assenza di logica) sottostante. A maggior ragione, questo vale per le migliaia di rivoli regionali in cui si disperdono i fondi europei.

Nonostante l'ottimo lavoro di ricognizione fatto dal commissario Cottarelli, nella riforma delle partecipate si è lavorato ancora in parte al buio. Dopo decine di anni, per il progetto di legge sulla riforma delle partecipate non ci si può appoggiare a una banca dati aggiornata, utilizzabile pienamente con tutte le informazioni necessarie, nonostante almeno cinque organismi pubblici si occupino, in teoria, di tenere un censimento aggiornato. Di conseguenza, nessuno sa esattamente le dimensioni e, soprattutto, le caratteristiche del fenomeno. Senza queste informazioni, è molto difficile stilare una riforma.

### 7.8 *Comparare con gli altri paesi*

Ma misurare non basta: bisogna avere un'idea di cosa sia il livello "appropriato" per una certa voce di spesa. Ovviamente non esiste una formula matematica per calcolare tale livello. Un modo per farsi un'idea è compararla alla stessa voce di spesa in altri paesi che consideriamo relativamente ben governati.

Come abbiamo già visto analizzando i casi specifici, questo è forse l'unico modo per tagliare il nodo gordiano dei costi della classe dirigente. I politici e i dirigenti statali guadagnano troppo o troppo poco? Guardiamo ad altri paesi occidentali con un livello di sviluppo e un'organizzazione statale simili ai nostri, e concluderemo che in Italia le retribuzioni di politici e dirigenti sono spropositate, sia in termini assoluti sia in rapporto alle retribuzioni dei dipendenti statali non dirigenti. Senza contare che l'Italia ha un debito pubblico più alto di tutti gli altri paesi, una pressione fiscale ben superiore alla media, oltre a una disoccupazione giovanile al Sud che raggiunge un incredibile 50 per cento. Per tutti questi motivi, non potremmo permetterci gli stessi trattamenti economici di politici e dirigenti degli altri paesi, né da un punto di vista economico né da un punto di vista politico. A maggior ragione, non possiamo permetterci trattamenti economici *superiori* agli altri paesi.

Ma lo stesso metodo va utilizzato anche per tutte le altre spese, dove possibile. Per esempio, un confronto con gli altri paesi europei avrebbe mostrato inoppugnabilmente che l'Italia subsidia il cinema a un tasso assai più elevato di paesi già noti per proteggere e subsidiare pesantemente il proprio mercato cinematografico, come la Francia. Questo passaggio è mancato anche nella riforma della televisione pubblica. Bastava guardare ai conti della Rai rispetto a quelli della Bbc, o all'aumento spropositato del costo del lavoro in

Rai negli ultimi quindici anni, per capire che il problema della Rai era che ha *troppi soldi*.

Sia nel caso del cinema sia nel caso della Rai, il risultato è stato che la spesa per queste voci è aumentata, invece di diminuire come avrebbe suggerito un semplice confronto internazionale.

### *7.9 La mentalità giuridica: i problemi si risolvono con più parole e più regole*

Due approcci pervadono il processo decisionale in Italia. Il primo è la nozione che i problemi si risolvano con prescrizioni e proibizioni in leggi, decreti, articoli e commi che tentano di svuotare il mare con il secchiello, definendo con illusoria precisione ogni fenomeno e prevedendo ogni fattispecie.

La stragrande maggioranza dei dirigenti dei ministeri sono giuristi, in particolare è così per i consiglieri di stato. Il Consiglio di Stato è l'organo supremo della giustizia amministrativa (i Tar, per intenderci). Non in tutti i paesi esiste una giustizia amministrativa; e anche laddove esiste, di rado è così ramificata e potente come in Italia.

La giustizia amministrativa è basata sull'idea che i rapporti con lo stato siano in qualche modo regolati da principi diversi rispetto agli altri. Un consigliere di stato è immerso nella cultura, nella storia e nella pratica dello stato italiano. Per la natura del lavoro, raramente avrà avuto esperienze all'estero; raramente avrà visto approcci diversi ai problemi; raramente sarà stato esposto a mentalità diverse. Il suo lavoro, e la sua mentalità, è fatto di leggi, decreti, articoli e commi.

È sempre pericoloso generalizzare, e non voglio alimentare una polemica “noi economisti – voi giuristi”, anche perché sono ben conscio dei limiti e in alcuni casi dei fallimenti degli economisti nell'ultimo decennio, sia in quanto economisti sia in quanto tecnici prestati alla politica. Ma è anche inutile nascondersi dietro un dito: i giuristi sono fondamentali per scrivere le leggi, non sempre sono le persone giuste per impostare le riforme.

Nella mia esperienza con i ministeri, più di una volta mi è capitato di chiedere la *ratio*, il motivo di una certa norma di spesa; “perché così dice l'articolo X, comma Y della legge n. Z del 19XX” era spesso la risposta. “Ma io sto chiedendo la logica sottostante, non la norma giuridica fondante,” ribattevo; “Ah, capisco, la logica sottostante... quella è da cercarsi nell'articolo Z, comma W della legge n. X del 19YY”.

I giuristi hanno la tendenza a risolvere i problemi con le norme. L'approccio giuridico predilige la nozione di regola e di proibizione, e in gran parte ignora la nozione di incentivo. Assume che, una volta definito ciò che è

consentito e ciò che non lo è, il problema sia risolto. Se qualcosa non funziona, si stabilisce una norma che proibisca certi comportamenti. Se ci sono troppe partecipate, si scrive una norma secondo cui un'amministrazione pubblica può possedere una partecipata solo se è "strettamente necessaria alle proprie finalità". Pazienza se qualsiasi amministrazione locale troverà una giustificazione formale per possedere qualsiasi partecipata.

I comportamenti umani non sono dettati solo da regole e da proibizioni, ma anche da incentivi: se la norma dice che bisogna tenere una lista delle partecipate, essa è inutile se non mi preoccupo di metterci a lavorare delle persone che abbiano gli stimoli e le competenze giuste per produrre una lista utilizzabile fattivamente. Se in tanti anni non si riesce a mettere insieme un elenco accettabile delle partecipate, la soluzione è di prendere tre persone al ministero dell'Economia e metterle a lavorare per tre mesi; la mentalità da giurista invece porta a scrivere una norma che obbliga tutte le amministrazioni pubbliche a prendere parte all'ennesima "ricognizione" delle partecipate, senza chiedersi per quale motivo l'ultimo elenco dovrebbe essere migliore di quelli che l'hanno preceduto.

La mentalità giuridica porta anche ad affrontare i problemi esclusivamente in termini di impianto istituzionale. Abbiamo visto che la riforma della Rai è consistita soltanto nel cambiare il numero e il metodo di designazione dei consiglieri. Un osservatore che venga da Marte e guardi la Rai prima e dopo la riforma non vedrebbe alcuna differenza. È proprio della mentalità giuridica attribuire importanza sproporzionata all'impianto istituzionale, compiacersi dell'eleganza formale e dell'equilibrismo di un compromesso, e immaginarsi che piccole variazioni a uno statuto possano portare benefici strutturali al paese. Se solo il mondo fosse così semplice...

### *7.10 La mentalità politica: tutti i problemi si risolvono con più soldi*

L'arma dei giuristi sono le norme; l'arma dei politici i soldi. Il secondo approccio onnipresente nel processo decisionale italiano consiste nello stanziare più denaro. Ancora una volta la riforma della Rai esemplifica perfettamente questo approccio. La Rai è un carrozzone esattamente perché non ha mai avuto bisogno di confrontarsi con il vincolo di bilancio: i soldi piovevano dal cielo, che problema c'era ad assumere tre giornalisti in più e nominarli dirigenti? Dare più soldi alla Rai, come ha fatto l'ultima riforma, non potrà che peggiorare il problema.

Le piccole e medie imprese sono in difficoltà? Un intero ministero, quello dello Sviluppo economico, si dedica a pensare nuovi programmi di spesa e nuovi sussidi, spesso minuscoli e spesso strampalati, e quasi sempre creati e

gestiti da persone che non hanno mai lavorato in azienda. Se lo stesso ministero dedicasse un decimo delle energie intellettuali che dedica a questi programmi a ridurre il peso della burocrazia sulle piccole e medie imprese, queste ultime ne sarebbero infinitamente più grate. Ma ridurre la burocrazia è molto più difficile: occorre andare in giro per le aziende per capire cosa si potrebbe fare; occorre coordinarsi con gli altri ministeri e con le regioni; occorre insomma immergersi nel labirinto. Più facile cercare di convincere i politici a stanziare fondi per creare l'ennesimo fondo di start-up: suona meglio, ed è più semplice.

### *7.11 Fare tesoro delle esperienze altrui*

Qualsiasi tipo di riforma si abbia in mente, è molto probabile che qualche altro paese si sia posto il problema prima di noi. Ovviamente ogni stato ha le sue peculiarità, ma conoscere le esperienze degli altri, le difficoltà che hanno incontrato, i successi e i fallimenti che hanno ottenuto, non può che essere d'aiuto.

Questo passaggio è mancato clamorosamente nella riforma della scuola. Il ruolo dei presidi; i meccanismi di selezione e di valutazione degli insegnanti; l'enorme problema di come valutare una scuola, e come usare le valutazioni per incentivare le scuole a migliorarsi senza penalizzare gli studenti incolpevoli delle scuole meno performanti; che tipo di incentivi usare, se monetari, di carriera, o altro, se individuali o collettivi; quanta libertà concedere alle famiglie e agli studenti nella scelta di curriculum flessibili: tutti questi problemi sono stati oggetto di una enorme riflessione e sperimentazione nei paesi anglosassoni e scandinavi. Quasi niente di tutto questo sembra essere percolato nella preparazione della riforma della scuola italiana. La valutazione di insegnanti e scuole è un problema di difficile soluzione e sindacalmente esplosivo, ma pensare di impennare la scuola sul merito senza un qualche meccanismo di valutazione e di premialità è pura illusione.

Disegnare un programma efficace contro la povertà è difficilissimo. È difficile individuare chi ha veramente bisogno: i test dei mezzi, come l'Isee, sono fondamentali a questo scopo, ma sono difficili da concepire e attuare. Sono anche pericolosi, perché stabilire una soglia assoluta di Isee per avere accesso a un sussidio può avere effetti perversi: basta superare di un euro la soglia, e si perde l'intero sussidio. All'estero, dove è spesso più frequente l'uso della prova dei mezzi per individuare meglio i veri bisognosi, questo problema fondamentale è stato discusso e affrontato in centinaia di programmi. Allo stesso modo, innumerevoli programmi di inserimento e re-

inserimento individualizzato nel mercato del lavoro, come quelli che il governo ha proposto recentemente, sono stati pensati e valutati (con risultati, ahimè, spesso deludenti). Anche in questo caso, sarebbe insensato non fare tesoro di tali esperienze prima di disegnare un programma organico di lotta alla povertà.

### *7.12 L'importanza delle competenze*

Da almeno due anni si parla di privatizzare le ferrovie (anche se, come già nel caso delle Poste, il termine “privatizzazione” è improprio: lo stato ha intenzione di cedere una quota di minoranza, non il controllo). Ma in tutto il mondo privatizzare le ferrovie è enormemente complesso: i privati tipicamente non vogliono i binari, e spesso è lo stato che non vuole privarsene; d'altra parte, privatizzare solo il servizio non porta molti soldi. Anche in questo caso, le esperienze straniere (anche quelle negative, come il caso britannico, almeno inizialmente) aiutano. E anche in questo caso è necessario avere un'idea delle grandezze e delle quantità di cui si parla. Ma soprattutto il mondo delle ferrovie è enormemente complesso, e senza avervi passato una buona parte della propria vita professionale è molto difficile coglierne centinaia di aspetti tecnici e finanziari importanti. Quando, nel dicembre 2015, Marcello Messori si dimise da presidente del gruppo Fs, dichiarò che in un anno il gruppo di lavoro al ministero dell'Economia non aveva avanzato una proposta concreta sulla privatizzazione delle ferrovie. Eppure, non passava quasi giorno che dal ministero, o da ambienti vicini, non uscissero dichiarazioni più o meno ufficiali sulla soluzione preferita da questo o quel dirigente o sottosegretario, nessuno dei quali aveva particolari competenze al riguardo, e ancor meno aveva studiato in modo approfondito il problema. Non sorprendentemente, alcune di queste proposte erano risibili agli occhi degli addetti ai lavori.

La lezione è importante, anche se in apparenza banale: le competenze contano. Non sempre questo principio viene rispettato ai tavoli ministeriali.

### *7.13 L'importanza di un approccio organico*

Prendiamo i sussidi all'editoria, all'ippica, al cinema. Gli interessi in gioco sono evidenti, ma solo in un caso, l'editoria, i vincoli politici sono davvero stringenti. Negli altri casi sono facilmente superabili, ma a una condizione: che si agisca simultaneamente su tutti. Ridurre i sussidi al cinema e non all'ippica, all'editoria e non al cinema, espone il governo all'accusa di favoritismi, e quasi certamente diventerebbe politicamente infattibile.

Lo stesso vale per tutte le altre spese. Le agevolazioni fiscali (cioè le

riduzioni di aliquote fiscali per certe categorie o imprese) sono difficilissime da limitare perché ognuno le considera un proprio diritto. Quasi ogni governo ci ha provato, ma poi ha dovuto rinunciare. L'unico modo per sperare di avere successo è di considerarle tutte insieme. Questo non vuol dire tagliarle linearmente: alcune agevolazioni hanno una loro giustificazione, altre esistono solo perché, nella notte dei tempi, qualcuno è riuscito a strapparle al governo; oppure perché in passato avevano una loro motivazione, che ora non esiste più.

Allo stesso modo, non si può aggredire solo un costo della classe dirigente ma non gli altri, perché ci si esporrebbe all'accusa di perseguire senza apparente motivo una singola categoria. Solo con un'azione organica si avrebbe la credibilità necessaria per lanciare questa battaglia.

#### *7.14 Una volta creato un programma, è difficilissimo eliminarlo*

Una volta che un programma di spesa o un'agevolazione fiscale sono stati messi in atto, è molto difficile ridurli. Posso immaginare facilmente la scena seguente: un tecnico suggerisce di ridurre i sussidi all'ippica o ai giornali; il politico lo accusa di insensibilità sociale perché questo programma "crea occupazione, e stiamo parlando di persone, non di numeri, caro professore"; e un talk show manda un servizio in cui i lavoratori dell'ippica che hanno perso il lavoro mostrano alle telecamere le bollette da pagare e i mutui da rimborsare.

Il problema è sempre lo stesso: fanno notizia le persone che perdono il lavoro, perché sono individuabili ed è facile stabilire un rapporto di causa-effetto tra riduzione dei sussidi e riduzione dell'occupazione. Tuttavia, i soldi usati per editoria e ippica potrebbero essere usati per subsidiare altri settori, o per aumentare la domanda lasciandoli nelle tasche dei contribuenti riducendo le tasse. Anche questo uso alternativo aumenterebbe l'occupazione. Ma le persone che troverebbero lavoro se questi usi alternativi venissero attuati non fanno notizia: si fanno interviste alle persone che perdono il lavoro, ma non è possibile intervistare i disoccupati che avrebbero potuto trovare un impiego se i soldi usati per subsidiare i primi fossero usati in altro modo.

#### *7.15 Disegnare la soluzione ottimale senza vincoli, e poi introdurre i vincoli*

Nessuno è così ingenuo da ignorare l'esistenza e la natura dei vincoli politici, delle resistenze (o meglio, spesso, dell'intransigenza) dei sindacati e degli imprenditori, e delle pressioni dei vari gruppi toccati da una riforma. Ma quando si affronta un problema è bene partire da uno scenario ipotetico: come imposterei la soluzione se non ci fossero questi vincoli, dato un certo

obiettivo? Per esempio, nella riforma della scuola l'obiettivo è di introdurre il merito nella selezione e nell'avanzamento di carriera degli insegnanti, senza penalizzare gli studenti delle scuole in contesti socio-economici svantaggiati. Una volta disegnata questa soluzione ottimale da usare come riferimento, si possono re-introdurre tutti i vincoli esterni e valutare quanto essi incidano sulla soluzione ottimale.

Il metodo alternativo, di partire dai vincoli, può sembrare più realista, ma non lo è. Spesso è solo una scusa per scegliere la strada più semplice, l'inazione: "I sindacati non lo permetteranno mai, inutile tentare"; "è politicamente sensibile, non si può fare". Forse i sindacati si opporranno a una certa misura isolatamente, ma nel contesto di una riforma più generale ci sono delle opportunità di scambi: o forse no, ma vale la pena esplorare.

### *7.16 La gradualità*

Per questo motivo non bisogna cadere nell'eccesso opposto. Sbagliano quei tecnici che propongono soluzioni radicali, come l'azzeramento istantaneo di sussidi pur assurdi come quelli all'ippica. Così facendo, i tecnici si rendono poco credibili e riducono la possibilità di successo nel lungo periodo. È vero, quando un settore non ha più domanda ne va preso atto, invece di cercare di salvare l'insalvabile. Ma non è realistico pensare di passare da 200 milioni a zero in un anno. Un tecnico deve pensare a un percorso che renda meno dolorosi possibile gli effetti della riduzione di spesa; ad azzerare sono capaci tutti.

### *7.17 Il vincolo di bilancio e l'Europa*

L'incapacità di comprendere la natura del vincolo di bilancio e l'importanza del debito pubblico si riflette anche sui nostri rapporti con l'Europa. L'Italia è forse l'unico paese dell'Ue in cui tutti i partiti di opposizione sono euroscettici, di fatto se non ufficialmente. È dunque inevitabile che il governo si senta costretto a "battere i pugni sul tavolo a Bruxelles". Ma ci sono modi diversi di farlo. Il modo sbagliato è quello classico dell'italiano piagnucolone, che va ai consessi internazionali a chiedere di poter spendere di più perché c'è sempre qualche evento inatteso che lo richiede. Per sostenere questa richiesta, tipicamente usiamo i due argomenti che abbiamo visto sopra: il nostro debito pubblico non deve spaventare nessuno, perché abbiamo i maggiori avanzi primari d'Europa e una grande ricchezza privata. Ma abbiamo visto anche che questi argomenti sono irrilevanti per un osservatore esterno. Insistendo su di essi, non facciamo altro che allarmare ulteriormente i nostri partner europei, perché diamo l'impressione di non renderci conto della nostra situazione, di



essere nella condizione di un malato che nega ostinatamente la propria malattia.

È senz'altro vero che il governo ha fatto importanti riforme del mercato del lavoro. Ma quello che conta per i nostri partner è il risultato finale, ed essi vogliono vedere i risultati sul debito pubblico. Immaginate due famiglie, Italia ed Europa, che vivono nella stessa casa, posseduta in comunione. I due figli della famiglia Italia sono disoccupati; per tirare avanti, i genitori Italia fanno un mutuo di mezzo milione sulla casa. Questo mutuo è una spada di Damocle anche per la famiglia Europa, perché se la famiglia Italia non lo ripaga, l'intera casa passa alla banca.

Finalmente, i due figli della famiglia Italia trovano lavoro. I genitori giustamente ne vanno fieri e cercano di tranquillizzare la famiglia Europa con la notizia: "Adesso guadagniamo di più, il mutuo non sarà un problema". "Ottimo," dice la famiglia Europa, "siamo contenti per voi; però per noi quello che conta è che ripagiate il mutuo; ora i vostri figli hanno un lavoro, ma se nonostante questo ancora non riuscite a ripagare il mutuo, noi ci andremo di mezzo lo stesso."

Sarebbe molto più fruttuoso battere i pugni sul tavolo a Bruxelles da una posizione di forza: chiedere più flessibilità avendo dato prova di saper ridurre la spesa pubblica, una cosa che nessun governo italiano è mai riuscito a fare. Altrimenti, dal punto di vista degli altri partner europei, è molto difficile distinguere queste richieste dalle centinaia di piagnistei pervenuti dai tanti governi italiani del passato.

### *7.18 La tentazione della scossa: diffidate dell'effetto leva*

Una conseguenza della mancata revisione della spesa è la tentazione di dare una scossa. Non potendo fare interventi radicali, ci si rifugia in una miriade di microprovvedimenti, illudendosi (o fingendo di illudersi) che miracolosamente possano provocare enormi effetti positivi.

Nell'autunno del 2014 suscitò enormi speranze in Italia il piano Juncker, un piano europeo di investimenti per 315 miliardi. Ma gli stati europei non avevano una tale somma da mettere sul piatto: come si arrivò a questa cifra? L'ipotesi era che i governi europei stanziassero 21 miliardi, e che ogni miliardo messo dai governi attivasse 14 miliardi di ulteriori investimenti privati attraverso un complicato meccanismo che coinvolgeva la Banca europea degli investimenti ( $315 = 21 \times 15$ ). Ma questo moltiplicatore di 15 è una cifra puramente di fantasia che non si è mai avverata; infatti il piano Juncker è finito rapidamente nel dimenticatoio. A rendere ancora più penoso l'inganno, i governi europei misero sul piatto solo 9 miliardi di soldi nuovi,

più 12 dirottati da altri fondi pre-esistenti con le stesse finalità e modalità. Anche assumendo un moltiplicatore di 15, questo avrebbe quindi portato 135 miliardi (cioè  $9 \times 15$ ) di investimenti, non 315.

Il 7 giugno 2016, intervenendo al question time alla Camera, la ministra Maria Elena Boschi affermava che la riforma costituzionale avrebbe portato a 500 milioni di risparmi diretti, ma soprattutto a un aumento del Pil di 6 punti (100 miliardi), in dieci anni, cioè di 10 miliardi all'anno.<sup>3</sup> È plausibile che un risparmio di 500 milioni porti a un aumento del Pil di 10 miliardi? La ministra citava non meglio precisate “fonti Ocse”. Basta una breve ricerca su internet per scoprire da dove viene questo numero. In un comunicato stampa del 19 febbraio 2015, l'Ocse scrive: “Secondo le stime dell'Ocse presentate nell'ultimo Studio economico sull'Italia, *le riforme introdotte dal 2012, se pienamente attuate*, dovrebbero portare a un aumento del Pil del 6 per cento nell'arco di dieci anni. A questo fine, *l'attuazione completa delle riforme è assolutamente necessaria*” (corsivo mio).<sup>4</sup> In altre parole, l'Ocse si riferiva a *tutte* le riforme, attuate e non, dal 2012 alla fine del 2014, inclusa quella del lavoro, ma esclusa quella costituzionale, di cui ancora non si parlava allora (come l'Ocse calcoli gli effetti di queste riforme è un'altra faccenda). Ecco che magicamente un provvedimento da 500 milioni dà effetti per 10 miliardi.

Anche i funzionari statali hanno una fantasia inesauribile nel proporre misure apparentemente ingegnose con risorse limitate. Un tipico esempio è l'ammortamento superaccelerato, cioè la possibilità per le imprese di dedurre dalle tasse quasi subito il 140 per cento di un investimento in nuovi macchinari effettuato nel 2016. Il funzionario promette al ministro che 800 milioni stanziati per questa misura attiveranno investimenti addizionali per svariati miliardi, e questi a loro volta stimoleranno l'economia. Cosa c'è di più allettante? Con pochi soldi si ingenera un effetto gigantesco. Ammesso che funzioni (e non funzionerà), ovviamente quando poi la misura termina nessun imprenditore investirà più, ma chi ci pensa?

Allo stesso modo, da anni assistiamo a discussioni infinite sulla riduzione del cuneo fiscale, a disquisizioni quotidiane se sia meglio ridurre l'Irpef o i contributi sociali di 500 milioni. Una quantità straordinaria di energie intellettuali e politiche viene dedicata a queste diatribe, in un rito ormai permanente in cui tutti fingono di non vedere che l'imperatore è nudo, che mezzo miliardo qui o là non può fare alcuna differenza, di fronte a una pressione fiscale del 43 per cento.

Che cosa hanno in comune tutti questi esempi? Tutti ipotizzano che con pochi soldi pubblici si scateni un effetto gigantesco sul Pil, in alcuni casi pari a venti o trenta volte i fondi pubblici stanziati (ironicamente, questo è molto simile all'“effetto leva” su cui, in altri contesti, facevano affidamento le

istituzioni finanziarie che hanno scatenato la crisi del 2008, e che tante critiche hanno ricevuto dall'establishment politico di tutti i paesi). Ma veramente qualcuno pensa che nella realtà esista un moltiplicatore della spesa pubblica di 30? Come è possibile essere così drammaticamente sprovveduti?

### 7.19 Niente è per sempre

Mai prendere per scontata la classica scusa “non si può fare altrimenti”. Non è per decreto divino che le cose stanno come stanno. Degli esseri razionali hanno il *diritto* di chiedersi: “Se dovessi ripensare questo programma da zero, lo rifarei? E come lo rifarei?”; e i loro rappresentanti hanno il *dovere* di porsi questa domanda. Quando ci sono in gioco miliardi di soldi del contribuente, è il minimo che ci si possa attendere.

### 7.20 Il cerchio si chiude

L'ultima lezione è anche la prima: i soldi non piovono dal cielo. Tutte le volte che qualcuno propone un piano grandioso per ridurre le tasse o aumentare la spesa, o anche solo tutte le volte che governo, opposizione, sindacalisti, economisti, vescovi, giornalisti, o pubblico dei talk show propongono di aumentare la spesa per questo o quello, per quanto nobile possa sembrare questa spesa, chiedetevi e chiedetegli: come intendi pagare? Dove intendi trovare le risorse?

Abbiamo visto alcune risposte non accettabili: “non so”, “ci penseremo” (le più frequenti); “con i soldi della casta e dell'evasione” (non bastano); “la salute, la cultura o i diritti dei cittadini non hanno prezzo” (la più subdola e la più razzista); “qui facciamo politica alta, basta con questo approccio ragioneristico” (la più sciocca); “grazie alla nostra proposta il Pil crescerà e fornirà le risorse necessarie” (la più sciocca, *ex æquo*).

#### Note

<sup>1</sup> <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/05-02-2016/marianna-madia-%C2%ABil-digitale-cuore-della-riforma-pa-basta-indugi%C2%BB>

<sup>2</sup> Tutte le ricerche sono state eseguite il 23 maggio 2016.

<sup>3</sup> La stima di 500 milioni differisce dalla mia (di 150 milioni) perché la ministra Boschi attribuisce il risparmio di 300 milioni dall'abolizione delle cariche remunerate nelle province alla riforma costituzionale; come abbiamo visto, in realtà questi risparmi erano già stati resi possibili dalla riforma Delrio del 2014, e sono già entrati in vigore con le elezioni amministrative del 2014.

<sup>4</sup> Si veda <http://www.oecd.org/italy/italia-le-riforme-assicurano-nuove-prospettive-per-rilanciare-la-crescita-e-l-occupazione-ocse.htm>

## Perché mi sono dimesso

Alla fine di questo libro, e nello spirito di trasparenza, credo sia giusto chiarire i motivi per cui mi sono dimesso. Ovviamente, non ho la presunzione che essi interessino di per sé; ma le ragioni delle mie dimissioni spiegano in gran parte anche i temi principali di questo libro. Nella conferenza stampa di presentazione della legge di Stabilità 2016, il 15 ottobre 2015, il presidente del Consiglio rispondeva così alla domanda di un giornalista sulle voci di mie dimissioni: “C’è stata una discussione aperta sulla spending al termine della quale abbiamo deciso [...] di non intervenire sulle tax expenditure [...]; ci sono 4 miliardi nei nostri programmi di tax expenditure da modificare. Ma ridurre oggi significa aumentare le tasse, perché se io riduco una misura come questa evidentemente alzo le tasse ai soggetti a cui riduco la misura. [...] Se io sono un’associazione di volontariato, la benzina ha degli incentivi maggiori, cioè io spendo meno di benzina. Se sono una società sportiva, ho delle detrazioni fiscali diverse. Queste a nostro giudizio non potevano essere toccate”.<sup>1</sup>

Da dove veniva la cifra di 4 miliardi? L’annuncio iniziale del governo era stato di una riduzione della spesa (incluse le tax expenditure, ossia le centinaia di agevolazioni fiscali a vario titolo per famiglie e imprese) di 10 miliardi; al momento della presentazione della Stabilità, il target della riduzione di spesa era stato abbassato a 6 miliardi (anche se poi, come abbiamo visto, si è rivelato ancora più basso, pari a quasi 0). Quattro miliardi sono appunto la differenza tra 10 e 6.

In realtà, non è mai esistito un piano per ridurre le agevolazioni fiscali di 4 miliardi. Appena arrivato a Palazzo Chigi, mi era stato chiesto di studiare le agevolazioni fiscali. Il dossier che avevo preparato nell’aprile 2015, insieme ai tecnici del ministero dell’Economia, proponeva un taglio massimo di 1,6 miliardi, che non fu mai neanche preso in considerazione (incidentalmente, non mi ero mai sognato di proporre la riduzione delle agevolazioni per le associazioni di volontariato e le società sportive). Ma non era certo questo il motivo delle mie dimissioni: il giorno che presentai il dossier (dunque

parecchi mesi prima della Stabilità), dal ministero dell'Economia il mio documento finì a tutti i giornali e telegiornali (con tanto di mie note al margine non propriamente *politically correct*), ed era persino scaricabile dai siti di due quotidiani. Compresi immediatamente che non se ne sarebbe fatto niente.

E devo dire che non ne fui né stupito né dispiaciuto. Capivo benissimo che ciascuna delle tante agevolazioni fiscali è una bomba politica, e che la proposta era equivalente a un aumento di tasse. In ogni caso, non ci si dimette per lo 0,1 per cento del Pil. Non solo: ero anche perfettamente a mio agio con l'aumento del disavanzo rispetto agli impegni iniziali con l'Unione europea, dall'1,1 per cento al 2,5 per cento del Pil.

Il mio dissenso dall'approccio scelto dal governo era dovuto a due motivi ben diversi. Ritenevo che si dovesse mantenere l'impegno di tagliare la spesa di 10 miliardi, e possibilmente anche di più, e destinare il risparmio a un ulteriore taglio delle tasse; non tanto perché *pacta servanda sunt*, ma perché era la cosa giusta da fare, per tutti i motivi esposti in questo libro. Inoltre, dissentivo dall'impianto della legge di Stabilità, che come unico vero taglio di spesa proponeva due miliardi di taglio alla sanità ma nessun taglio ai costi della politica né ai tanti privilegi dei dirigenti di vario tipo.

Nonostante tutto, è stata una esperienza molto proficua e interessante. Ho imparato tantissimo, e la stragrande maggioranza delle persone che ho incontrato era, ne sono convinto, genuinamente dedita al bene comune, anche se non sempre ne ho condiviso metodi e proposte. Questo libro è il frutto di quella breve ma intensa esperienza.

*Nota*

<sup>1</sup> <http://www.governo.it/media/consiglio-dei-ministri-n87-conferenza-stampa/758>

# Indice

## Nota

### 1. Non accettare lo status quo

### 2. Le scelte difficili

2.1 Debito pubblico e disavanzo di bilancio

2.2 Perché il debito pubblico italiano dovrebbe preoccupare

2.3 Perché il debito pubblico italiano non deve preoccupare

2.4 Una scoperta epocale: gli italiani non amano le tasse

2.5 Keynesiani, sudamericani e lafferiani

2.6 Il vincolo di bilancio non può essere aggirato

2.7 Il dibattito sull'austerità: tante incertezze, e due errori

2.8 Revisione della spesa e austerità non sono sinonimi

2.9 La revisione della spesa che non c'è stata

### 3. I privilegi della classe dirigente e l'evasione fiscale: il peso delle aspettative eccessive

3.1 I privilegi della classe dirigente: ancora molto da fare

3.2 La Corte costituzionale: l'incoerenza istituzionalizzata

3.3 I deputati: non credete ai proclami

3.4 La Camera dei deputati: tanti annunci, poco arrosti

3.5 Sui vitalizi un passo indietro è necessario

3.6 I consigli regionali: si è fatto troppo poco

3.7 La riforma costituzionale

3.8 Il sottobosco inesplorato dei dirigenti regionali

3.9 Nella sanità i dirigenti sono troppi

3.10 Gli organismi istituzionali regionali: una proliferazione nascosta

3.11 I dirigenti ministeriali: tanti, e ben pagati

3.12 Gli stipendi dei magistrati: nessuno ne parla, ma...

3.13 Ma è così difficile fare chiarezza sulle auto blu?

3.14 I diplomatici: la disinformazione trionfante

3.15 I risparmi totali

3.17 La lotta all'evasione

### 4. Come decidere

4.1 L'importanza delle priorità

4.2 Lo stato come Robin Hood al contrario: togliere ai poveri per dare ai

ricchi

4.3 Tiriamo le somme

4.4 L’Ospedale del Bambin Gesù: l’abdicazione della ragione

4.5 Perché prendersela con cultura e ospedali pediatrici?

4.6 Il razzismo culturale

## 5. Riforme riuscite, riforme incomplete e opportunità mancate

5.1 Una riforma riuscita: il Jobs Act

5.2 Le pensioni: un cantiere complicato, ma interessante

5.3 La Buona Scuola: ottima idea di fondo, ma alla fine...

5.4 La lotta alla povertà: intenzioni giuste, ma bisogna fare i conti con la realtà

5.5 La riforma della dirigenza pubblica: i disastri del formalismo giuridico

5.6 La Rai è davvero un carrozzone

5.7 Le partecipate locali: una saga trentennale senza fine

5.8 Il trasporto pubblico locale: l’ostinata negazione dell’evidenza

5.9 La sanità: pochi esperti, tanti soloni

5.10 I sussidi alle imprese: semplicemente, sfuggiti di mano

## 6. La “sensibilità politica e sociale”

### 7. Le lezioni

7.1 Il vincolo di bilancio è ineludibile

7.2 Farsi un’idea degli ordini di grandezza

7.3 “Chinare la testa e lavorare”

7.4 L’importanza dell’intervento dall’alto

7.5 L’illusione dei tagli lineari

7.6 L’illusione delle virtù taumaturgiche della trasparenza

7.7 Misurare i fenomeni

7.8 Comparare con gli altri paesi

7.9 La mentalità giuridica: i problemi si risolvono con più parole e più regole

7.10 La mentalità politica: tutti i problemi si risolvono con più soldi

7.11 Fare tesoro delle esperienze altrui

7.12 L’importanza delle competenze

7.13 L’importanza di un approccio organico

7.14 Una volta creato un programma, è difficilissimo eliminarlo

7.15 Disegnare la soluzione ottimale senza vincoli, e poi introdurre i vincoli

7.16 La gradualità

7.17 Il vincolo di bilancio e l’Europa

7.18 La tentazione della scossa: diffidate dell’effetto leva

7.19 Niente è per sempre

7.20 Il cerchio si chiude

## 8. Perché mi sono dimesso



# Indice

Nota	4
1. Non accettare lo status quo	5
2. Le scelte difficili	8
2.1 Debito pubblico e disavanzo di bilancio	8
2.2 Perché il debito pubblico italiano dovrebbe preoccupare	9
2.3 Perché il debito pubblico italiano non deve preoccupare	12
2.4 Una scoperta epocale: gli italiani non amano le tasse	15
2.5 Keynesiani, sudamericani e lafferiani	16
2.6 Il vincolo di bilancio non può essere aggirato	18
2.7 Il dibattito sull'austerità: tante incertezze, e due errori	22
2.8 Revisione della spesa e austerità non sono sinonimi	23
2.9 La revisione della spesa che non c'è stata	24
3. I privilegi della classe dirigente e l'evasione fiscale: il peso delle aspettative eccessive	28
3.1 I privilegi della classe dirigente: ancora molto da fare	28
3.2 La Corte costituzionale: l'incoerenza istituzionalizzata	31
3.3 I deputati: non credete ai proclami	35
3.4 La Camera dei deputati: tanti annunci, poco arrosto	38
3.5 Sui vitalizi un passo indietro è necessario	39
3.6 I consigli regionali: si è fatto troppo poco	40
3.7 La riforma costituzionale	44
3.8 Il sottobosco inesplorato dei dirigenti regionali	46
3.9 Nella sanità i dirigenti sono troppi	48
3.10 Gli organismi istituzionali regionali: una proliferazione nascosta	49
3.11 I dirigenti ministeriali: tanti, e ben pagati	51
3.12 Gli stipendi dei magistrati: nessuno ne parla, ma...	53
3.13 Ma è così difficile fare chiarezza sulle auto blu?	56
3.14 I diplomatici: la disinformazione trionfante	57
3.15 I risparmi totali	62
3.17 La lotta all'evasione	67
4. Come decidere	74
4.1 L'importanza delle priorità	74

4.1 L'importanza delle priorità	74
4.2 Lo stato come Robin Hood al contrario: togliere ai poveri per dare ai ricchi	77
4.3 Tiriamo le somme	84
4.4 L'Ospedale del Bambin Gesù: l'abdicazione della ragione	84
4.5 Perché prendersela con cultura e ospedali pediatrici?	86
4.6 Il razzismo culturale	87
<b>5. Riforme riuscite, riforme incomplete e opportunità mancate</b>	<b>89</b>
5.1 Una riforma riuscita: il Jobs Act	89
5.2 Le pensioni: un cantiere complicato, ma interessante	90
5.3 La Buona Scuola: ottima idea di fondo, ma alla fine...	95
5.4 La lotta alla povertà: intenzioni giuste, ma bisogna fare i conti con la realtà	99
5.5 La riforma della dirigenza pubblica: i disastri del formalismo giuridico	102
5.6 La Rai è davvero un carrozzone	104
5.7 Le partecipate locali: una saga trentennale senza fine	107
5.8 Il trasporto pubblico locale: l'ostinata negazione dell'evidenza	120
5.9 La sanità: pochi esperti, tanti soloni	121
5.10 I sussidi alle imprese: semplicemente, sfuggiti di mano	122
<b>6. La "sensibilità politica e sociale"</b>	<b>127</b>
<b>7. Le lezioni</b>	<b>132</b>
7.1 Il vincolo di bilancio è ineludibile	132
7.2 Farsi un'idea degli ordini di grandezza	132
7.3 "Chinare la testa e lavorare"	133
7.4 L'importanza dell'intervento dall'alto	133
7.5 L'illusione dei tagli lineari	134
7.6 L'illusione delle virtù taumaturgiche della trasparenza	136
7.7 Misurare i fenomeni	137
7.8 Comparare con gli altri paesi	138
7.9 La mentalità giuridica: i problemi si risolvono con più parole e più regole	139
7.10 La mentalità politica: tutti i problemi si risolvono con più soldi	140
7.11 Fare tesoro delle esperienze altrui	141
7.12 L'importanza delle competenze	142

7.13 L'importanza di un approccio organico	142
7.14 Una volta creato un programma, è difficilissimo eliminarlo	143
7.15 Disegnare la soluzione ottimale senza vincoli, e poi introdurre i vincoli	143
7.16 La gradualità	144
7.17 Il vincolo di bilancio e l'Europa	144
7.18 La tentazione della scossa: diffidate dell'effetto leva	145
7.19 Niente è per sempre	147
7.20 Il cerchio si chiude	147
8. Perché mi sono dimesso	148