57

Fare per Fermare il declino

www.fare2013.it

Fare per Fermare il declino – Programma

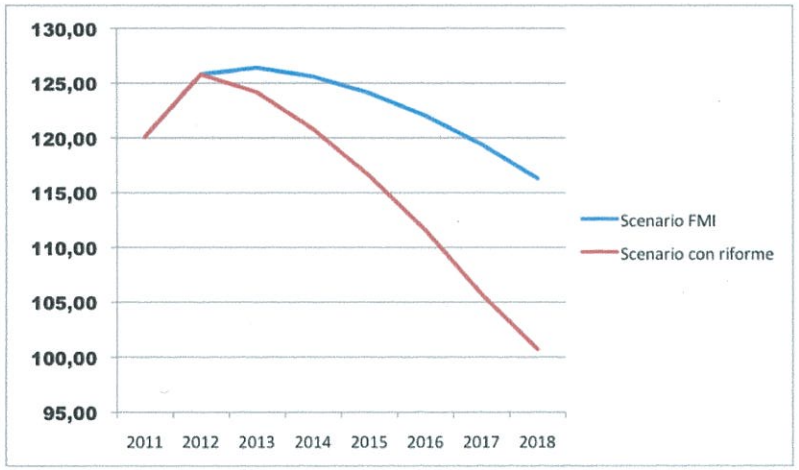
Capo della forza politica:

Oscar Fulvio GIANNINO nato a Torino l'1 settembre 1961.

1. È possibile scendere rapidamente sotto la soglia simbolica del 100% del PIL anche attraverso alienazioni del patrimonio pubblico, composto sia da immobili non vincolati sia da imprese o quote di esse.

Ridurre il debito pubblico. Ecco come

- Per fermare il declino italiano, occorre almeno portare il debito pubblico al di sotto del 100% del prodotto interno lordo (Pil), tagliare la spesa pubblica di 6 punti percentuali in proporzione al Pil, e abbassare la pressione fiscale di 5 punti. Questi obiettivi sono raggiungibili realisticamente nell'arco di una legislatura.
- In particolare, tagliando debito e spesa nelle misura indicate, la riduzione delle imposte è sostenibile senza compromettere l'equilibrio di finanza pubblica. La riduzione del debito dovrebbe anche tradursi in una riduzione dei tassi di interesse sul debito stesso, rafforzando così il raggiungimento dell'obiettivo di tagliare la spesa.
- In due articoli pubblicati sul blog noisefroamerika.org ('Un altro rapporto debito/PIL è possibile', (1) e (2)) si mostra che questi obiettivi sono realisticamente raggiungibili prendendo a riferimento, per esempio, le previsioni del Fondo monetario internazionale sulle principali variabili macroeconomiche.
- Nella simulazione non si tiene conto dell'effetto pro-crescita della riduzione del debito, quindi l'analisi rappresenta molto probabilmente una sottostima dei risultati raggiungibili



- La domanda principale, a questo punto, è se e come sia possibile ridurre il debito pubblico, pari oggi a quasi 2000 miliardi di euro, cioè il 126% del Pil;
- L'obiettivo è attuare, nel periodo 2013-2018, una politica di dismissioni di asset pubblici che generi un gettito dell'ordine dei 35 miliardi di euro/anno;
- Tale obiettivo è realisticamente raggiungibile purché le privatizzazioni interessino tutti gli asset (sia mobiliari sia immobiliari) e siano condotte con criteri trasparenti;
- Per quel che riguarda il patrimonio immobiliare:
  - il patrimonio pubblico alienabile viene stimato in modo conservativo nel range 72-420 miliardi di euro: la differenza dipende dall'inclusione o meno di immobili attualmente occupati ma tecnicamente vendibili;
  - una stima realistica del gettito ottenibile sta nel mezzo e può essere fissata nell'ordine di 150-250 miliardi di euro;

vi sono tuttavia delle difficoltà legate al fatto che la proprietà della maggior parte degli immobili è in mano a enti locali, che difficilmente possono essere costretti a vendere;
per questo stimiamo che, nell'orizzonte di tempo considerato, siano raccoglibili 105 miliardi di euro;
sono cruciali le modalità di privatizzazione: per ridurre i cattivi incentivi e aumentare la trasparenza, si suggerisce la costituzione di fondi chiusi, omogenei al loro interno, la cui gestione viene affidata a terzi selezionati attraverso gara pubblica.
Altri 15 miliardi possono essere raccolti valorizzando meglio le concessioni dello Stato.
Gli ultimi 90 miliardi possono essere trovati attraverso la vendita delle società partecipate dal Tesoro (direttamente o attraverso la Cassa depositi e prestiti), in particolare quelle più appetibili quali:
le società quotate in borsa (Eni, Enel, Terna, Snam, Finmeccanica, e una piccola partecipazione in StMicroelectronics);
le maggiori società non quotate (Poste, Ferrovie dello Stato Italiane, Rai, Inail, Sace, Fintecna, eccetera);
Le società partecipate dagli enti locali non vengono qui considerate ma anch'esse rappresentano una potenziale fonte di gettito da destinare all'abbattimento del debito;
Va precisato che in alcuni casi può essere necessario procedere preventivamente o a forme di riorganizzazione aziendale (per esempio il breakup di alcune conglomerate quali Ferrovie e Poste) o alla piena liberalizzazione dei relativi mercati (postale, ferroviario, assicurazione sul lavoro, radiotelevisivo,...), o a entrambe le cose.
In conclusione, raggiungere un rapporto debito / Pil inferiore al 100% è possibile, senza fare ipotesi eroiche, nell'arco di una legislatura;
Il principale strumento per raggiungere tale obiettivo è una seria politica di privatizzazioni e dismissioni.

2. Ridurre la spesa pubblica di almeno 6 punti percentuali del PIL nell'arco di 5 anni. La spending review deve costituire il primo passo di un ripensamento complessivo della spesa, a partire dai costi della casta politico-burocratica e dai sussidi alle imprese (inclusi gli organi di informazione). Ripensare in modo organico le grandi voci di spesa, quali sanità e istruzione, introducendo meccanismi competitivi all'interno di quei settori. Riformare il sistema pensionistico per garantire vera equità inter-e intra-generazionale.

Come e quanto tagliare la spesa pubblica

Dal punto di vista della finanza pubblica, l'Italia ha oggi due priorità: abbattere il rapporto tra debito pubblico e Prodotto interno lordo (Pil) e ridurre la pressione fiscale;

- Per conseguire il primo obiettivo, è necessario portare il bilancio strutturalmente in surplus, quindi ridurre le spese e/o aumentare le entrate;
- Per conseguire il secondo obiettivo, la spesa deve essere ridotta in misura almeno pari al taglio delle imposte;
- Fermare il declino ritiene che sia necessario e possibile, nell'arco di una legislatura, tagliare la spesa pubblica primaria di 5 punti percentuali rispetto al Pil, allo scopo di tagliare le imposte di altrettanto;
- Grazie a un serio piano di privatizzazioni si può ridurre la spesa totale di un ulteriore punto percentuale, come illustrato qui;
- Nel periodo 1990-2010 il Pil nominale è cresciuto del 121%, la spesa primaria del 152%; la maggior parte di tale aumento si è verificato nel decennio 2000-2010;
- Principale responsabile di tale fenomeno è l'incremento della spesa previdenziale (cresciuta in termini nominali del 183%) mentre il resto della spesa è cresciuto del 132%, in modo significativamente superiore al Pil;
- La spesa per il personale si è contratta negli ultimi anni; inoltre ogni intervento su tale voce richiede tempo per manifestarsi; di conseguenza, sebbene sia essenziale intervenire sulla qualità e l'efficienza produttiva del pubblico impiego, non ci si possono attendere grandi riduzioni in tale voce;

Le proposte di Fare per Fermare il declino per grandi voci di spesa

- le spese per redditi da lavoro dipendente rimangono invariate rispetto alle previsioni governative nel 2013 e nel 2014. Nel 2015 vengono ridotte dell'1% rispetto al 2014, principalmente mediante un taglio dei contributi sociali (un taglio delle aliquote di 1,5 punti entro il 2015, da inquadrare in una manovra generale di riduzione del cuneo fiscale, dovrebbe essere sufficiente a raggiungere lo scopo);
- la spesa per consumi intermedi è già prevista in forte calo nel 2013. Proponiamo di tagliare ulteriormente tale spesa per un miliardo nel 2013 e di continuare poi la riduzione nel 2014 e 2015, tagliando tale spesa del 3,7% annuo;
- per la spesa pensionistica proponiamo di moderare la crescita al 1,9% annuo, contro una crescita media prevista dal governo di circa 2,6% annuo. Tale moderazione dovrebbe essere effettuata principalmente limitando i tassi di crescita delle pensioni attualmente erogate. Questo si può fare garantendo al tempo stesso il valore reale netto delle pensioni basse e medie (quelle, grosso modo, che pagano fino a 2.500 euro mensili) grazie al taglio dell'Irpef;
- per le altre prestazioni sociali manteniamo la spesa prevista dal governo senza effettuare alcun intervento addizionale. Questo è un settore in cui la spesa va cambiata e riqualificata per giungere a uno schema universale di assicurazione contro la disoccupazione, ma se si intende raggiungere questo obiettivo non c'è spazio per tagli alla spesa aggregata; infine, la spesa in conto capitale viene ridotta, rispetto alle previsioni governative, di 10 miliardi di euro a regime. Tale riduzione si può ottenere in buona misura mettendo in atto le raccomandazioni del rapporto Giavazzi relative al taglio dei trasferimenti alle imprese, e risulta più che compensata dall'abolizione dell'IRAP;

Gli effetti complessivi di questa manovra sono raccolti nella seguente tabella

	2011	2012	2013	2014	2015
Redditi lavoro dipendente	170.052	167.080	166.490	165.485	163.830
Consumi intermedi	136.126	134.740	128.500	123.746	119.167
Pensioni	244.243	249.430	254.169	258.998	263.919
Altre prestazioni sociali	60.879	61.790	64.594	67.275	69.080
Altre spese correnti	61.327	59.225	55.375	51.776	48.411
Spesa corrente primaria	**672.627**	**672.265**	**669.129**	**667.280**	**664.407**
Spesa in conto capital	47.917	46.827	39.000	36.000	36.000
Totale netto interessi	**720.544**	**719.092**	**708.129**	**703.280**	**700.407**

Obiettivi sulle grandi voci di spesa primaria di Fermare il Declino, sentiero appianato.
Dati in valori assoluti (milioni di euro)

Rispetto alle previsioni governative le riduzioni di spesa contenute nella proposta sono pari a 12,2 miliardi di euro nel 2013, 24,5 miliardi nel 2014 e 39,6 miliardi nel 2015. La seguente tabella raccoglie le differenze tra le previsioni governative e la proposta di Fermare il Declino per ciacun anno e per ciascuna voce di spesa, in proporzione al Pil.

	2013	2014	2015
Redditi lavoro dipendente	0,00	0,00	-0,14
Consumi intermedi	-0,07	-0,34	-0,72
Pensioni	-0,06	-0,22	-0,34
Altre prestazioni sociali	0,00	0,00	0,00
Altre correnti	-0,20	-0,36	-0,58
Spesa corrente primaria	**-0,33**	**-0,91**	**-1,78**
Spesa in conto capitale	-0,44	-0,59	-0,58
Totale netto interessi	**-0,77**	**-1,50**	**-2,36**

Riduzione della spesa nel piano Fermare il Declino rispetto alle previsioni governative. Dati in rapporto al PIL.

Ricordiamo che tra il 1995 e il 2000 la spesa per consumi intermedi è stata in media pari al 6,8% del PIL. Tale rapporto ha raggiunto il 7,2% nel 2000 ed è poi esploso fino all'8,6% nel 2011;
La nostra proposta tende quindi semplicemente a eliminare gli incrementi di spesa in questo settore che si sono verificati nell'ultimo decennio.

Le proposte di Fare per Fermare il declino per classi funzionali

- Secondo i dati Eurostat, nel 2010 (ultimo anno per cui i dati sono disponibili) la spesa primaria risultò in Italia pari al 46% del PIL. La seguente tabella raccoglie da un lato la struttura della spesa per classi funzionali nel 2010 e dall'altro la stessa struttura nel 2001, al fine di avere una idea di quali classi di spesa sono aumentate di più nell'ultimo decennio;
- Le ultime due colonne rappresentano due possibili modalità per ridurre la spesa primaria di 5 punti di PIL nell'arco della prossima legislatura. La colonna 'taglio lineare' prevede che tutte le spese vengano ridotte dello stesso ammontare percentuale (pari a 5/46 della percentuale del 2010). L'ultima colonna invece contiene la nostra proposta di intervento sulla spesa, che poi motiveremo in dettaglio per ogni singola classe funzionale.

	%PIL 2010	%PIL 2001	Taglio lineare	Taglio Proposta F. il D.
1. Servizi generali (no interessi)	3,9	3,4	0,43	**1,3**
2. Difesa	1,4	1,1	0,16	**0,3**
3. Ordine pubblico e sicurezza	1,9	1,9	0,21	**0,2**
4. Affari economici	3,8	4,3	0,42	**0,7**
5. Protezione ambiente	0,8	0,9	0,09	**0,0**
6. Abitazioni e territorio	0,7	0,8	0,08	**0,1**
7. Sanità	7,6	6,3	0,82	**0,3**
8. Cultura, tempo libero, rel.	0,8	0,9	0,09	**0,1**
9. Educazione	4,5	4,7	0,48	**0,0**
10. Pensioni e previdenza	20,4	17,3	[illegible]	**2,0**
Totale	*46,0*	*41,6*	*5,00*	**5,0**

Spesa per classi funzionali in rapporto al PIL e possibili interventi di riduzione

- La manovra da noi proposta non incide invece per nulla sulla spesa per l'educazione, che a nostro avviso andrebbe invece aumentata dopo una opportuna riqualificazione, e abbastanza poco sulle spese per la sanità. In questo senso riteniamo di poter tranquillamente affermare che la proposta non scalfisce per nulla le fondamenta dello stato sociale;
- La manovra di riduzione della spesa proposta da Fermare il declino si concentra sulle due voci di spesa che hanno subito gli aumenti più vistosi nell'ultimo decennio, ossia affari generali e spesa previdenziale;
- Per quanto attiene gli affari generali, Fermare il declino crede sia necessaria una drastica riduzione dei costi della politica, limitare le spese di tutti gli organismi legislativi ed esecutivi, a cominciare dalla presidenza della repubblica, a sfoltire ed accorpare vari uffici di ricerca economica, dello stato o finanziati dallo stato, ridurre le spese per consulenti, semplificare la rete di ambasciate e consolari, ridurre con maggiore decisione auto blu e voli di stato ed eliminare i rimborsi elettorali;
- Per quanto riguarda la spesa previdenziale, nell'ultimo decennio la spesa per protezione sociale è aumentata di 3 punti di PIL. Occorre intervenire per rovesciare questo incremento. Dato che al tempo stesso è opportuno aumentare la spesa che va in aiuto ai disoccupati e alle famiglie a basso reddito, riteniamo che l'obiettivo sull'arco della legislatura dovrebbe essere una riduzione di 2 punti di Pil.

3. Ridurre la pressione fiscale complessiva di almeno 5 punti in 5 anni, dando la priorità alla riduzione delle imposte sul reddito da lavoro e d'impresa. Semplificare il sistema tributario e combattere l'evasione fiscale destinando il gettito alla riduzione delle imposte.

4. Liberalizzare rapidamente i settori ancora non pienamente concorrenziali quali, a titolo di esempio: trasporti, energia, poste, telecomunicazioni, servizi professionali e banche (inclusi gli assetti proprietari). Privatizzare le imprese pubbliche con modalità e obiettivi pro-concorrenziali nei rispettivi settori. Inserire nella Costituzione il principio della concorrenza come metodo di funzionamento del sistema economico, contro privilegi e monopoli d'ogni sorta. Privatizzare la RAI, abolire canone e tetto pubblicitario, eliminare il duopolio imperfetto su cui il settore si regge favorendo la concorrenza. Affidare i servizi pubblici, incluso quello radiotelevisivo, tramite gara fra imprese concorrenti.

Approfondimento liberalizzazioni

Liberalizzare l'economia è uno degli strumenti per fermare il declino italiano e tornare a tassi di crescita economica sostenuti. Liberalizzare un mercato significa rimuovere gli ostacoli di varia natura, in particolare di natura normativa e fiscale che impediscono la libertà di ingresso, organizzazione dell'attività imprenditoriale, e uscita dal mercato.

Uno studio della Banca d'Italia ha mostrato che la piena liberalizzazione del settore dei servizi – grazie alla quale il margine convergerebbe verso i livelli medi europei – consentirebbe una crescita, nel lungo periodo, dell'11% del Pil, dell'8% dell'occupazione e del 18% degli investimenti, mentre i salari reali salirebbero del 12%. In generale noi vogliamo aumentare la concorrenza perché:

- fa calare i prezzi, in quanto uno degli strumenti attraverso cui le imprese possono accrescere la loro quota di mercato è conquistare nuovi clienti offrendo occasioni più convenienti;
- spinge le aziende a investire per migliorare e differenziare i loro prodotti o servizi, incrementandone l'efficienza e la produttività;
- incentiva l'innovazione, consentendo di creare nuovi mercati e ampliare la libertà di scelta dei consumatori;

Esistono diversi indicatori indiretti che confermano come l'Italia sia un paese poco esposto alla concorrenza. Per esempio, nel periodo pre-crisi (quando tale osservazione non era influenzata dalla recessione) il numero di nuove imprese create in Italia era inferiore a quello osservato in altri paesi simili, mentre il tasso di uscita è analogo. Nel settore dei servizi, a differenza di quello manifatturiero esposto alla concorrenza internazionale, il mark up (ricarico sul costo) delle imprese italiane (tra cui vari monopolisti pubblici) tende a essere significativamente superiore ad altre nazioni europee.

Spesso liberalizzare significa semplicemente abrogare norme esistenti che servono unicamente a proteggere lo status quo, ma in altri casi occorre tener conto delle specificità dell'industria:

- nei settori caratterizzati da infrastrutture fisiche che devono essere utilizzate da tutti i concorrenti (reti elettriche, gas, ferrovie, ecc.) tali infrastrutture devono essere assoggettate a una regolamentazione stringente e, dove possibile, essere separate dalle società che vendono i servizi per evitare conflitti di interesse;
- dove è necessaria una regolamentazione di settore (energia, trasporti, banche, ecc.) tale compito dovrebbe essere assegnato a organismi tecnici indipendenti e non politicizzati;
- le imprese a controllo pubblico che operino su mercati concorrenziali devono essere privatizzate, facendo precedere tale operazione da una riorganizzazione interna che ne limiti il potenziale monopolistico;
- nel caso dei servizi pubblici per cui si ritiene socialmente desiderabile che la collettività sussidi la produzione (trasporto pubblico, gestione rifiuti, illuminazione stradale, ecc.) è opportuno che il gestore del servizio venga individuato attraverso gare tali che il risultato della gara sia contendibile (cioè non sia scontato il vincitore). Gli esiti della gare devono essere legati a criteri i più oggettivi possibili e l'affidamento deve avere durata la più breve possibile.

L'opera di liberalizzazione deve essere estesa ovunque sia possibile. A titolo di esempio, ecco una lista assolutamente non esclusiva di settori in cui è urgente intervenire, e cosa va fatto.

Ferrovie

Rendere immediatamente operativa l'Autorità per i trasporti, assumendo personale adeguato non di provenienza ministeriale e individuando un collegio di elevato profilo tecnico.
Completare la separazione proprietaria della rete ferroviaria (Rfi) da Ferrovie dello Stato Italiane Spa.
Separare le varie componenti di Trenitalia (passeggeri, regionale e cargo) e privatizzarle separatamente.
Abrogare immediatamente tutte le norme anticompetitive, in particolare quelle relative al trasporto regionale contenute nella legge 99/2009 (per esempio la possibilità di negare ai nuovi entranti il permesso di effettuare fermate intraregionali qualora questo comprometta l'equilibrio economico del titolare del servizio pubblico).
Bandire entro la fine della legislatura gare realmente contendibili in tutte le regioniGarantire la massima trasparenza e accessibilità dei dati relativi a bilanci, performance e qualità del servizio per tutti i servizi in affidamento.

Trasporto pubblico locale

Introdurre in via ordinaria il principio per cui nel trasporto pubblico locale è ammessa la concorrenza nel mercato.
Ammettere per i comuni e le regioni la possibilità di affidare servizi in esclusiva solo a fronte della dimostrazione che non è possibile affidare il servizio (o parte di esso) a privati in concorrenza e che i benefici sono superiori ai costi, fermo restando che tale motivazione deve essere sottoposta a parere vincolante dell'Autorità per i trasporti e, nelle more della sua operatività, dell'Antitrust.
Laddove i servizi siano affidati attraverso gare, adottare una rigorosa standardizzazione di bandi e disciplinari ed eliminare clausole che non siano strettamente attinenti all'obiettivo di garantire il miglior servizio al minimo costo per i contribuenti. Tali compiti andranno svolti dall'Autorità per i trasporti e, nelle more della sua operatività, dall'Antitrust.
Garantire la massima trasparenza e accessibilità dei dati relativi a bilanci, performance e qualità del servizio per tutti i servizi in affidamento.
Privatizzare tutte le società di trasporto pubblico locale.

Elettricità

Rivedere le norme esistenti finalizzate al perseguimento di obiettivi di politica industriale attraverso interventi nel settore elettrico. Tra questi:
I sussidi alle imprese grandi consumatrici di energia elettrica (in particolare Trenitalia).
I sussidi alle imprese di generazione – tra cui qualsiasi forma di sussidio della capacità produttiva non utilizzata.
Le modalità di incentivazione all'installazione di pannelli fotovoltaici su piccola scala.
Rivedere i meccanismi che disciplinano la realizzazione di impianti di generazione da fonti rinnovabili. In particolare, sarebbe possibile provvedere all'introduzione di:
Un meccanismo di selezione operante attraverso aste delle iniziative da incentivare senza limite inferiore.
Prevedere meccanismi che assicurino la localizzazione efficiente degli impianti di generazione da fonti rinnovabili.
Allocare correttamente, anche agli impianti a fonti rinnovabili, i costi che essi causano al sistema dovuti a sbilanciamento, congestioni, etc.
Accelerare il decalage degli incentivi rinnovabili con un obiettivo pari a zero a partire dalla capacità installata dal 1 gennaio 2015 (compatibilmente col raggiungimento degli obiettivi europei).
Rinegoziare i sussidi concessi nel passato laddove diano luogo a extraprofitti.
Ridefinire con più precisione i compiti del regolatore, includendo per esempio la regolazione degli incentivi rinnovabili, impedendo decisioni che si traducano nel sussidio a specifiche categorie di consumatori, e incrementare il grado di trasparenza sul processo decisionale.
Rivedere la governance del settore riducendo il numero di enti e limitandone il perimetro di intervento. In particolare:
Spingere sul mercato la produzione di energie rinnovabili, in sostituzione dell'attuale ritiro da parte del Gestore dei servizi energetici (Gse).
Razionalizzare i soggetti esistenti, raggruppandoli e affidando a esterni con aste le attività attualmente svolte da Gse e Acquirente Unico.
Privatizzare il Gestore dei mercato energetici.
Riformare la borsa elettrica in modo tale da passare gradualmente dal prezzo unico nazionale a prezzi zonali per incentivare il potenziamento delle reti.
Prevedere in tempi ragionevoli il totale switch off anche per i consumatori domestici e abolizione di ogni prezzo di riferimento.
Terminare l'attuale socializzazione dei costi della morosità.
Privatizzazione totale di tutte le società del settore in mani pubbliche (incluse le reti).

Gas

Completare la separazione tra rete e distribuzione con la cessione di Snam e/o Eni, da parte di Cassa depositi e prestiti, ad azionisti diversi.
Valutare l'opportunità di dividere Eni in almeno due parti, separando la parte utility dalla parte petrolifera tradizionale e cederle ad azionisti diversi.
Assicurare il pieno utilizzo della capacità di importazione esistente garantendo: (a) che siano emessi e assegnati al mercato tutti i diritti di trasporto compatibili con la capacità fisica disponibile; (b) l'introduzione obbligatoria di clausole use or lose (si perde il diritto se non lo si utilizza) per i diritti di transito.
Rimuovere la priorità del gas di stoccaggio per gli usi domestici ed eliminare ogni forma di discriminazione di prezzo di origine normativa o regolatoria tra diverse tipologie di consumatori.
Il meccanismo di sussidio dei grandi consumatori attraverso l'allocazione a titolo gratuito delle capacità di stoccaggio incrementale create da Eni è complicato e potenzialmente distorsivo: valutare se eliminarlo totalmente o riformarne contenuto e modalità di copertura.
Se sarà possibile individuare adeguata copertura finanziaria, ridurre l'accisa sul gas almeno al livello medio europeo.
Reintroduzione, se necessario, dei tetti antitrust.
Riforma distribuzione locale gas per rendere più contendibili le gare.
Prevedere in tempi ragionevoli il totale switch off anche per i consumatori domestici e abolizione di ogni prezzo di riferimento.
Privatizzazione totale di tutte le società del settore in mani pubbliche (incluse le reti)

Assicurazioni

Superare l'attuale processo di mediazione obbligatoria introducendo la possibilità di risolvere il contenzioso in modo definitivo attraverso la possibilità dell'assicurato di richiedere un arbitrato vincolante.
Semplificare la regolamentazione distributiva in relazione alle categorie (riducendole a 2 dalle attuali 5) e deregolamentare le forme di collaborazione ammessa.
Incentivare la diffusione della 'scatola nera' per le automobili;
Incentivare la diffusione di forme di assicurazione contro le calamità naturali, anche allo scopo di allocare più correttamente i rischi e consentire un più adeguato finanziamento degli interventi nei casi di emergenza.
Garantire la piena portabilità dei fondi pensione, anche per la parte spettante al datore di lavoro.
Liberalizzare l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro.

Poste

Ridurre il perimetro del servizio universale alla dimensione minima prescritta dalle direttive europee.
Rimuovere ogni residua riserva legale (in particolare le notifiche degli atti giudiziari).
Assegnare il servizio universale secondo gare distinte per categorie merceologiche e lotti geografici e a condizioni realmente contendibili, affidando al regolatore il compito di individuare perimetro, ampiezza e durata degli affidamenti.
Dividere Poste Italiane secondo le linee di business esistenti – in particolare separando societariamente Bancoposta dai servizi postali in senso stretto – e privatizzarli separatamente.

Telecomunicazioni ed editoria

Privatizzare la Rai e abolire il canone.
Rimuovere i tetti alla raccolta pubblicitaria.
Applicazione rigorosa delle norme antitrust e delle norme relative al conflitto di interesse.
Valutare l'opportunità di mantenere un canale per il servizio pubblico, nel qual caso il servizio andrebbe affidato tramite procedura a evidenza pubblica.
Abolire ogni forma di finanziamento pubblico all'editoria.

5. Sostenere i livelli di reddito di chi momentaneamente perde il lavoro anziché tutelare il posto di lavoro esistente o le imprese inefficienti. Tutti i lavoratori, indipendentemente dalla dimensione dell'impresa in cui lavoravano, devono godere di un sussidio di disoccupazione e di strumenti di formazione che permettano e incentivino la ricerca di un nuovo posto di lavoro quando necessario, scoraggiando altresì la cultura della dipendenza dallo Stato. Il pubblico impiego deve essere governato dalle stesse norme che sovrintendono al lavoro privato introducendo maggiore flessibilità sia del rapporto di lavoro che in costanza del rapporto di lavoro.

6. Adottare immediatamente una legislazione organica sui conflitti d'interesse. Imporre effettiva trasparenza e pubblica verificabilità dei redditi, patrimoni e interessi economici di tutti i funzionari pubblici e di tutte le cariche elettive. Instaurare meccanismi premianti per chi denuncia reati di corruzione. Vanno allontanati dalla gestione di enti pubblici e di imprese quotate gli amministratori che hanno subito condanne penali per reati economici o corruttivi.

7. Far funzionare la giustizia. Riformare il codice di procedura e la carriera dei magistrati, con netta distinzione dei percorsi e avanzamento basato sulla performance; no agli avanzamenti di carriera dovuti alla sola anzianità. Introdurre e sviluppare forme di specializzazione che siano in grado di far crescere l'efficienza e la prevedibilità delle decisioni. Difendere l'indipendenza di tutta la magistratura, sia inquirente che giudicante. Assicurare la terzietà dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati. Gestione professionale dei tribunali generalizzando i modelli adottati in alcuni di essi. Assicurare la certezza della pena da scontare in un sistema carcerario umanizzato.

Far funzionare la giustizia. Ecco come

La giustizia è un servizio fondamentale che lo Stato rende al cittadino. Una giustizia inefficiente costituisce un fattore di disgregazione per la società e ne limita la crescita economica.

Una giustizia civile inefficiente, in particolare, si riflette in una riduzione degli investimenti, soprattutto dall'estero; fa sì che il mercato del credito e, più in generale, della finanza siano poco sviluppati e che vi siano asimmetrie nei tassi d'interesse tra diverse regioni del paese, a seconda della durata dei processi; comporta rigidità nel mercato del lavoro; limita la concorrenza nei settori produttivi, nei servizi, e nelle professioni; provoca una distorsione della struttura delle imprese; ingessa il mercato immobiliare; ecc.

Il problema fondamentale della giustizia in Italia consiste nell'eccessiva durata dei procedimenti. Secondo una classifica della Banca Mondiale, l'Italia si colloca al 156° posto, sui 181 paesi analizzati, per la durata di una normale controversia di natura commerciale. Basti dire che abbiamo dovuto adottare una legge (la c.d. Legge Pinto) per compensare gli italiani per le eccessive lungaggini dei processi, evitando così il continuo ricorso alla Corte Europea per i Diritti dell'Uomo e che, pochi mesi fa, abbiamo dovuto modificarla per limitare gli eccessivi risarcimenti accordati.

La durata dei processi comporta, a sua volta, un numero eccezionale di liti pendenti. Si vedano i dati comparativi contenuti nei Rapporti Cepej, European Commission for the Efficiency of Justice dell'Unione Europea. Peraltro, si noti che la spesa pro-capite per la giustizia in Italia non è inferiore agli altri Paesi; è semplicemente utilizzata in modo inefficiente.

L'elevato numero di processi pendenti è però anche determinato da una maggiore litigiosità (rispetto agli altri Paesi dell'UE), in parte dovuta all'abuso dello strumento processuale, utilizzato spesso per controversie bagatellari. Il basso costo iniziale delle spese legali per promuovere una causa e il limitato rischio di risarcire le spese legali effettivamente sostenute dalla controparte incentivano questo fenomeno. A ciò si aggiunga che gli avvocati sono stati tradizionalmente remunerati in funzione della durata del processo.

Far funzionare la giustizia significa quindi affrontare i temi dell'efficienza, della specializzazione dei giudici e della loro produttività.

Negli ultimi anni il dibattito politico (ma anche tra tecnici) ha prevalentemente toccato temi di rilievo costituzionale che avrebbero comportato una ristrutturazione della macchina della giustizia con riforme di rango costituzionale. Rimandiamo ad uno studio di quelle riforme sulle quali ci proponiamo di aprire anche un dibattito con tutti gli aderenti, senza con ciò sottostimare questi problemi (anche se riteniamo che in molti casi le riforme proposte dai governi nel passato recente sottendessero piuttosto interessi personali e non della collettività). Il nostro programma ha una prevalente attenzione ai temi economici, con l'obiettivo dichiarato di fermare il declino nel quale versa il nostro paese. Per questo, per il momento almeno, vogliamo concentrare la nostra azione su interventi concreti, di urgente attuazione e che siano in grado di rimettere in moto rapidamente la macchina della giustizia.

1. Giustizia civile:

Efficienza:

Disincentivare l'abuso dello strumento processuale prevedendo una piena condanna per le spese processuali sostenute dalla controparte; in caso di mala fede, le sanzioni potrebbero essere estese agli avvocati. Gli avvocati dovrebbero essere disincentivati economicamente a promuovere cause futili o prolungare la durata dei processi.

Migliorare la normativa sui filtri all'appello e al ricorso in Cassazione.

Estendere con grande celerità il processo telematico con un sistema di incentivi per i tribunali che li adotteranno più rapidamente.

Generalizzare la possibilità, ancora poco utilizzata, di pronunciare la sentenza con lettura immediata del dispositivo, con concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto, riducendo i tempi della stesura della sentenza.

Semplificare la fase di conferimento dell'incarico ai consulenti tecnici d'ufficio, che devono poi essere incentivati anche economicamente per quanto riguarda i tempi di deposito della perizia.

Produttività:

Promuovere una riorganizzazione della struttura degli uffici giudiziari, da ottenersi, se necessario, anche con l'inserimento di figure manageriali scelte dagli operatori di giustizia in loco attraverso una selezione professionale, che contribuiscano a velocizzare le procedure interne agli uffici e ne riducano i costi, liberando altresì il tempo a disposizione dei magistrati.

Introdurre metodi di lavoro finalizzati allo smaltimento dei carichi pendenti e all'accorciamento della durata dei processi. Si vedano i risultati molto positivi ottenuti dal Tribunale e dalla Corte d'Appello di Torino sotto la presidenza di Mario Barbuto che ha stilato un decalogo per lo smaltimento dell'arretrato, partendo dalle cause più vecchie a seguito di una catalogazione dei procedimenti pendenti. Ciò peraltro consentirebbe una maggiore trasparenza sull'operato dei giudici e consentirebbe una migliore valutazione della loro performance.

Generalizzare metodi di lavoro che riducano la quantità di procedimenti che ciascun giudice gestisce contemporaneamente, per ridurre la frammentarietà dei procedimenti. Si vedano i risultati molto positivi di sperimentazione ottenuti dalla Corte d'Appello Sezione Lavoro di Roma e dalla già citata Corte d'Appello di Torino. Si vedano anche gli studi di Decio Coviello, Andrea Ichino, e Nicola Persico che, sulla base dei risultati delle Sezioni Lavoro dei Tribunali di Torino e Napoli, hanno illustrato come una migliore organizzazione del lavoro che eviti la proliferazione in parallelo delle cause e comporti una riassegnazione delle cause dei giudici assenti (ad esempio per gravidanza) possa portare ad un accorciamento significativo dei tempi del giudizio.

Dotare il giudice togato di un ufficio costituito da giovani laureati selezionati secondo criteri qualitativi, dotati di una borsa di studio, che coadiuvino il giudice. La pratica dei giovani nell'Ufficio del giudice deve essere inserita a regime nel normale meccanismo concorsuale di accesso alla magistratura e ammessa come tirocinio abilitante agli esami per l'avvocatura. Si vedano i risultati molto positivi di sperimentazione ottenuti dal Tribunale di Milano.

Per generalizzare tali comportamenti virtuosi è necessario, pur garantendo la massima indipendenza della magistratura, valorizzare la performance dei giudici anche in termini di efficienza e produttività, in termini sia di remunerazione sia di responsabilità. In particolare, nel giudicare la performance, al fine dei passaggi di carriera a posizioni direttive o che comunque comportino responsabilità di uffici, il CSM deve necessariamente avvalersi di tecnici specializzati nella valutazione delle risorse umane.

Specializzazione:

Introdurre maggiore competenza (che si traduce in rapidità e equità delle sentenze) nei tribunali attraverso la creazione di sezioni e giudici specializzati, come già avviene nei tribunali maggiori; in particolare, potrebbero esser create sezioni specializzate in diritto commerciale, del lavoro, fallimentare, di famiglia, delle locazioni, e della proprietà industriale e intellettuale (queste ultime di recente sono state incorporate nelle sezioni in materia di impresa, facendo venir meno la competenza specifica). Ove opportuno, le sezioni potrebbero essere concentrate presso uno o più tribunali all'interno di una regione, con un limitato aggravio per le parti, a fronte di molteplici vantaggi.

Molti degli interventi di rapida attuazione indicati per la giustizia civile, specie quelli riguardanti la produttività, sono possibili e desiderabili in forma opportunamente modificata anche per gli altri settori. Si vedano, ad esempio, i risultati molto positivi ottenuti dalla Procura di Bolzano diretta da Cuno Tarfusser che ha tagliato i costi del 70 per cento in tre anni, ottenuto la certificazione di qualità Iso 9000, e redatto annualmente il bilancio sociale. In termini più generali, coerentemente con gli interventi sopra delineati per la giustizia civile, ha proposto la distinzione degli aspetti gestionali da quelli giurisdizionali. Di seguito, sono indicate talune ulteriori proposte più specifiche.

2. Giustizia penale

o Prevedere ulteriori incentivi alla scelta dei riti alternativi, a fronte del rischio che in caso di condanna nel dibattimento si incorra in una pena certa e assai più severa.

o Assicurare certezza ed effettività della pena riformando in profondità la disciplina della prescrizione e della concessione dei benefici ai carcerati.

o Limitare la carcerazione preventiva, attraverso sistemi di controllo (es. braccialetto elettronico) già in vigore in altri paesi.

o Semplificare il meccanismo delle notifiche, con particolare riguardo all'ipotesi degli irreperibili, responsabilizzando l'imputato rispetto alla conoscenza e all'andamento del processo.

o Le notifiche ai difensori devono inoltre poter essere fatte con i normali mezzi telematici esistenti.

o Limitare il principio d'immediatezza, consentendo al giudice che si sostituisca in un processo pendente di utilizzare i verbali delle testimonianze assunte dal predecessore e, eventualmente, di risentire quei testimoni che reputi necessari.

o Utilizzare al meglio i beni confiscati alle organizzazioni mafiose, liberando altri cespiti dei comuni e utilizzando i proventi per migliorare le condizioni economiche degli uomini delle Forze dell'Ordine.

3. Giustizia tributaria

o Aumentare gli strumenti per la sospensiva che oggi, a causa della lunghezza dei procedimenti, non è in grado di proteggere il contribuente dal recupero forzato delle somme. E' necessario prevedere che l'azione esecutiva rimanga sospesa fino a quando il giudice non si sia pronunciato sull'eventuale istanza di sospensiva, assicurando al contempo che ciò debba avvenire in tempi brevi per evitare abusi dello strumento.

o Ripensare la composizione delle commissioni tributarie per accrescerne la competenza, data la sempre maggiore complessità delle problematiche tributarie.

o Garantire la necessaria specializzazione in materie tributarie dei giudici anche presso la Cassazione, posto che con il sistema attuale si tratta di magistrati che per definizione hanno percorso una carriera in settori affatto diversi.

4. Giustizia amministrativa:

Il giudice amministrativo può essere mantenuto come giudice speciale dell'amministrazione, ma è necessaria una regolamentazione più puntuale, severa e restrittiva, della disciplina degli incarichi extragiudiziali, a tutela della sua posizione di terzietà e a garanzia della continuità e professionalità della carriera giurisdizionale.

E' opportuno introdurre rispetto al processo amministrativo delle forme di Alternative Dispute Resolution, sia nella forma dei ricorsi amministrativi preventivi sia in quelle già presenti in altri ordinamenti dell'Unione Europea, al fine di deflazionare il processo amministrativo e fornire alla pubblica amministrazione nei casi controversi una indicazione autorevole e imparziale preventiva.

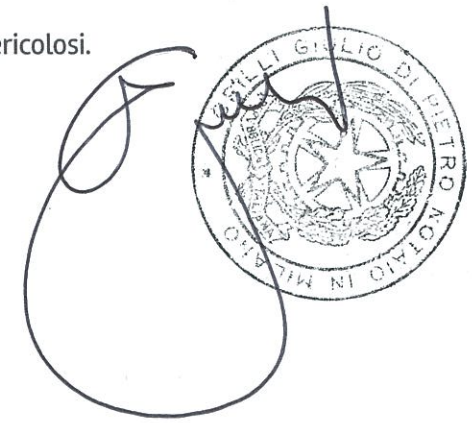
E' opportuno favorire la maggiore specializzazione anche del giudice amministrativo, creando sezioni specializzate, specie in materia di energia e nei vari settori del diritto pubblico dell'economia.

Per affrontare il problema delle inerzie e dei ritardi della pubblica amministrazione non è sufficiente utilizzare gli strumenti del silenzio assenso e delle denunce di inizio attività. Le imprese hanno bisogno di un provvedimento per avere certezza. Bisogna pertanto anche favorire percorsi alternativi che consentano di pervenire a una decisione unica e definitiva, riducendo le contrapposizioni tra i diversi enti pubblici interessati. Si potrebbe anche intervenire sulla disciplina dei reati commessi dalla pubblica amministrazione al fine di incentivare la dirigenza amministrativa ad assumersi i poteri decisionali che le competono.

5. Carceri:

Affidamento tramite appalti pubblici dei servizi di gestione degli istituti di pena con esclusione dei servizi di sorveglianza. Incentivare la costruzione di penitenziari in concessione di lavori e project finance.

Introduzione di pene alternative per condannati non pericolosi.



8. Liberare le potenzialità di crescita, lavoro e creatività dei giovani e delle donne, oggi in gran parte esclusi dal mercato del lavoro e dagli ambiti più rilevanti del potere economico e politico. Non esiste una singola misura in grado di farci raggiungere questo obiettivo; occorre agire per eliminare il dualismo occupazionale, scoraggiare la discriminazione di età e sesso nel mondo del lavoro, offrire strumenti di assicurazione contro la disoccupazione, facilitare la creazione di nuove imprese, permettere effettiva mobilità meritocratica in ogni settore dell'economia e della società e, finalmente, rifondare il sistema educativo.

9. Ridare alla scuola e all'università il ruolo, perso da tempo, di volani dell'emancipazione socio-economica delle nuove generazioni. Non si tratta di spendere di meno, occorre anzi trovare le risorse per spendere di più in educazione e ricerca. Però, prima di aggiungere benzina nel motore di una macchina che non funziona, occorre farla funzionare bene. Questo significa spendere meglio e più efficacemente le risorse già disponibili. Vanno pertanto introdotti cambiamenti sistemici: la concorrenza fra istituzioni scolastiche e la selezione meritocratica di docenti e studenti devono trasformarsi nelle linee guida di un rinnovato sistema educativo.Va abolito il valore legale del titolo di studio.

10. Introdurre il vero federalismo con l'attribuzione di ruoli chiari e coerenti ai diversi livelli di governo. Un federalismo che assicuri ampia autonomia sia di spesa che di entrata agli enti locali rilevanti ma che, al tempo stesso, punisca in modo severo gli amministratori di quegli enti che non mantengono il pareggio di bilancio rendendoli responsabili, di fronte ai propri elettori, delle scelte compiute. Totale trasparenza dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e delle società partecipate da enti pubblici con l'obbligo della loro pubblicazione sui rispettivi siti Internet. La stessa "questione meridionale" va affrontata in questo contesto, abbandonando la dannosa e fallimentare politica di sussidi seguita nell'ultimo mezzo secolo.

Oscar Fulvio Giannino

AUTENTICAZIONE DELLA FIRMA DEL SOTTOSCRITTORE

A norma dell'art. 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, certifico vera ed autentica la firma, apposta in mia presenza, del sottoscrittore del presente documento.

Milano, addì 10.01 20.13

Timbro

Firma leggibile (nome e cognome per esteso)
e qualifica del pubblico ufficiale che autentica le firme

Fare per Fermare il declino