

Lettera

Club The European House - Ambrosetti

La presente Lettera rientra nelle attività di Ambrosetti Club. Tuttavia i suoi contenuti possono non coincidere con le opinioni di tutti i numerosi membri del Club stesso.

Il sistema (non) decisionale nel nostro Paese: un costosissimo autogòl

Le Conseguenze: Parte seconda

La Lettera n. 9 ha individuato sei gravi conseguenze del sistema (non) decisionale italiano (vedere filo logico nelle pagine centrali).

Nella stessa Lettera n. 9 sono state sviluppate le prime due conseguenze.

Lo sviluppo delle successive quattro conseguenze è materia di questa Lettera.

L'esplicitazione di alcune possibili azioni risolutive è materia delle prossime Lettere.

ELEVATO COSTO DELL'ENERGIA E INCERTEZZA DI APPROVVIGIONAMENTO

Una situazione pesante caratterizza l'Energia, i cui costi sono molto superiori a quelli di altri Paesi.

È un altro *handicap* competitivo conseguente a

- Rinuncia all'energia nucleare, campo in cui godevamo di un significativo vantaggio comparato.
- Inadeguato sforzo per la ricerca di soluzioni in termini di energie alternative e, comunque, tempi lunghi ed incertezza per rendere attuabili soluzioni degne di tal nome.
- Squilibrio nel *mix* di fonti primarie (per esempio scarso apporto del carbone pulito).
- Presenza di imprese che, nonostante la liberalizzazione, mantengono ancora una forte posizione dominante sul mercato nazionale ed interesse dello Stato (che detiene quote molto significative di tali imprese) per tariffe e dividendi alti.

La scelta di utilizzare il gas naturale per la produzione di energia elettrica ha significato l'adozione di una fonte abbondante, relativamente poco inquinante e poco costosa⁽¹⁾.

Contemporaneamente, però, tale scelta ha generato una dipendenza strategica da fornitori esteri, prevalentemente monopolisti e non sempre pienamente affidabili, con rischi anche seri di sicurezza degli approvvigionamenti.

In una situazione siffatta, la diversificazione dei fornitori assume carattere altrettanto rilevante rispetto alla diversificazione delle fonti e all'incremento dell'uso delle energie rinnovabili. L'importazione del gas nel nostro Paese attraverso **gasdotti** inibisce la diversificazione dei fornitori, rendendoci esposti ad una debolezza strategica strutturale. È necessario disporre anche di **rigassificatori** che consentono l'uso, attraverso opportune trasformazioni, di gas trasportato con grandi navi da qualsiasi luogo di origine nel mondo.

Ma anche i rigassificatori, puntualmente, cadono nella trappola del nostro sistema (non) decisionale.

I progetti concernenti i rigassificatori in Italia sono indicati nel grafico in quarta pagina.

Il rigassificatore di Brindisi subisce continui rinvii. Il lavoro coinvolge British Gas: era stato preventivato un costo di **390 milioni di euro nel 2003**, ora si stimano **540 milioni**, vale a dire ben **150 milioni di euro di maggior onere**, senza disporre per il momento di alcunché funzionante. Situazioni simili caratterizzano gli altri progetti di rigassificatori.

Per quanto ci risulta, siamo gli unici ad attribuire agli enti locali un diritto di veto costituzionale con riguardo ad opere strategiche.

Anche per l'energia, come per le infrastrutture (vedere Lettera n. 9), sono stati calcolati "I costi del Non Fare", ovvero i costi della mancata realizzazione di opere strategiche. L'onere conseguente all'inerzia nell'impiantistica del settore energetico, con riferimento al periodo dal **2004 al 2020**, è stato calcolato in **40 miliardi di euro**.

ELEVATA SPESA PUBBLICA, ERRATA DESTINAZIONE DELLE RISORSE, RISULTATI INSUFFICIENTI, SPRECHI ED ABUSI

Molte ricerche evidenziano (ma questo è anche intuitivo) che un sistema elettorale proporzionale e la frammentazione dei partiti incrementano sostanzialmente la spesa pubblica, i costi della politica e, non meno, gli sprechi. Conclusioni ancor più preoccupanti si possono derivare quando la valutazione passi dalla *quantità* alla *qualità* della spesa.

Inoltre, con soglie di sbarramento estremamente basse (mediamente del **2%**) per l'assegnazione di seggi di Parlamento e in un Paese fortemente diviso, il potere di interdizione dei piccoli partiti è molto più forte che in passato e indebolisce di fatto la governabilità e l'efficacia del *leader* di governo.

Le inefficienze amministrative/burocratiche sono fonte continua di svantaggi competitivi e di costi per le imprese. In Cina, partendo da zero, si possono costruire fabbriche in un numero di giorni bassissimo.

⁽¹⁾ Il gas naturale pesa oggi per oltre il 50% della capacità produttiva nazionale di energia elettrica, avendo registrato un sostanziale raddoppio negli ultimi dieci anni.

FILO LOGICO

Il sistema decisionale, o meglio il sistema non decisionale italiano, è una delle principali cause della competitività declinante del Paese.

Principali conseguenze del sistema (non) decisionale italiano:

- Mancanza di una reale gestione strategica.
- Pesanti deficit infrastrutturali.
- Elevato costo dell'energia e incertezza di approvvigionamento.
- Elevata spesa pubblica, errata destinazione delle risorse, risultati insufficienti, sprechi ed abusi.
- Difficile gestibilità della Giustizia.
- Pesante riduzione dell'interesse degli stranieri per l'Italia.

Mancanza di una reale gestione strategica.

(vedere Lettera n. 9)

+

Pesanti deficit infrastrutturali

(vedere Lettera n. 9)

Elevato costo dell'energia e incertezza di approvvigionamento.

- Rinuncia all'energia nucleare.
- Squilibrio nel mix di fonti primarie.
- Gruppi erogatori in posizione dominante ed interesse dello Stato per alti prezzi, alte imposte specifiche, alti dividendi.
- Difficoltà estreme e costi elevatissimi per dotarci di rigassificatori, in grado di assicurare approvvigionamenti e di sottrarre il Paese a decisioni indesiderate di Paesi fornitori obbligati.

Elevata spesa pubblica, errata destinazione delle risorse, risultati insufficienti, sprechi ed abusi.

- Costi della politica e delle istituzioni di gran lunga superiori a quelli di altri Paesi.
- Burocrazia pesantissima che genera anche pesanti svantaggi competitivi alle imprese.
- Sistema scolastico tanto costoso quanto inadeguato e con bassa attrattività. La popolazione italiana è fra le meno istruite tra i Paesi occidentali.
- Spesa sociale alta ma mal destinata.
- Sprechi, privilegi, abusi di ogni sorta. Parte della "spesa pubblica" diventa di fatto "spesa privata".

Si "spara" (destinazione delle risorse) in larga misura in direzione diversa rispetto al "bersaglio" (reali esigenze prioritarie).

Difficile gestibilità della Giustizia.

- Codice Penale di settant'anni fa e contornato da migliaia di leggi speciali: si nominano Commissioni per riformarlo ma le proposte, pur apprezzabili, non sono seguite da decisioni.
- Codice di Procedura Penale difficilmente applicabile perché "demolito" da centinaia di abrogazioni, integrazioni, modifiche ed interpretazioni.
- Il cosiddetto "giusto processo", istituito dal nuovo art. 111 della Costituzione, ha aumentato a dismisura le garanzie che si sono tradotte in continui cavilli procedurali.

I processi sono lenti, il diritto è incerto, la pena spesso inapplicabile. È facile finire in galera prima del giudizio, da presunti innocenti, quanto è facile uscire dopo la condanna, da colpevoli conclamati.

La Magistratura si trova di fatto, in qualche misura, a decidere la Legge e non solo ad applicarla.

Pesante riduzione dell'interesse degli stranieri per l'Italia.

- Nel 2006, su 511 miliardi di dollari investiti nell'Unione Europea a 15 Paesi, solo 30 miliardi di dollari hanno raggiunto l'Italia, contro i 170 del Regno Unito e gli 88,4 della Francia.
- Nel campo del Turismo, dove dovremmo essere stravincenti, perdiamo quote di mercato, e non poche, a vantaggio di Paesi meno beneficiati da madre natura e/o dai nostri antenati.

In Italia, non è chiara la linea di demarcazione fra

- lecito ed illecito
- pubblico e privato
- fattibile e non fattibile.

Senza un livello adeguato di affidabilità, non si viene presi in considerazione, vale a dire non si partecipa alla competizione.

La realtà creatasi è molto pericolosa e, comunque, paradossale: chiunque vada a governare trova molto difficile poterlo fare.

Alla base di tutto questo sta la latitanza della Società Civile, la mancanza di un senso diffuso del Paese, di attenzione alla *res publica*: tutto il resto è conseguenza.

Le risorse straordinarie di cui il Paese è fortunatamente dotato

- patrimonio climatico-paesaggistico
- patrimonio artistico-culturale
- spiccata imprenditorialità diffusa

finiscono per essere male utilizzate e, in non pochi casi, addirittura penalizzate.
Un vero e proprio autogòl!

Le prossime due Lettere indicheranno alcune possibili azioni risolutive.

Il caso del Gruppo Agrati⁽²⁾ è uno dei tantissimi esempi possibili al riguardo:

- 23 agosto 2005 - Ottenimento dell'approvazione per la costituzione di una società con capitali interamente stranieri.
- 19 settembre 2005 - Inizio dei lavori di costruzione di uno stabilimento di 15 mila metri quadri su un'area di 90 mila metri quadri.
- 1° settembre 2006 - Completamento della costruzione dello stabilimento.
- 20 settembre 2006 - Produzione dei primi pezzi.

Sul piano educativo, il sistema scolastico italiano è fra i più costosi al mondo, ma la popolazione è tra le meno istruite tra i Paesi occidentali: l'Italia è al quarto posto per spese per studente tra i Paesi OCSE, ma al ventottesimo (su trentasette) in termini di risultati⁽³⁾.

Produciamo alcuni tra i migliori ricercatori al mondo, ma poi li *esportiamo* sistematicamente all'estero, consentendo ad altri Paesi di beneficiare dell'investimento in capitale umano sostenuto e della loro qualità.

L'attrattività del Paese nei confronti di studenti e ricercatori stranieri è molto bassa.

L'Italia spende per il "sociale" una quota del PIL più o meno allineata a quella degli altri grandi Paesi europei, ma finanzia pesantemente "giovani" pensionati (il 30% dei 16 milioni di pensionati italiani ha tra i 40 e i 64 anni). Risultano invece assolutamente inadeguate, rispetto ad altri Paesi, le spese per il sostegno della famiglia, della natalità, dell'ingresso nel mondo del lavoro, delle persone coinvolte nei necessari processi di ristrutturazione, del raggiungimento di livelli di autonomia adeguata per le classi più giovani.

In sintesi, si "spara" (destinazione delle risorse) in larga misura in direzione diversa rispetto al "bersaglio" (reali esigenze prioritarie).

Quando le risorse sono quali/quantitativamente incoerenti con le esigenze oggettive, i risultati subiscono pesanti penalizzazioni.

Se le risorse sono insufficienti, il compito diventa impossibile: *ad impossibilia nemo tenetur*. Subentra un senso di fatalismo e di rassegnazione. I ritmi di lavoro, senza lo stimolo di un obiettivo realistico, si abbassano, compromettendo anche quanto possibile.

Quando invece le risorse sono eccessive, i danni vanno ben al di là degli eccessi di costo perché, quando si è in troppi, ci si abitua a lavorare blandamente, i ruoli e le responsabilità diventano confusi e dilaga l'inefficienza. La "spesa pubblica" non finalizzata ad esigenze oggettivamente sociali degenera in "spesa privata", a vantaggio di chi ne beneficia impropriamente, ivi comprese le compiacenze elettorali.

In entrambi i casi i risultati sono inadeguati, i servizi mediocri, la missione incompiuta o mal compiuta.

Si è creata l'urgenza di riforme sostanziali, tra cui certamente quella delle pensioni, non solo ai fini di un più elevato sviluppo economico, ma anche per un miglior supporto ai più deboli e per una superiore coesione sociale. Tali riforme, tuttavia, sono a loro volta incagliate nel sistema (non) decisionale.

Si tratta di conseguenze di gravità inestimabile proprio perché la qualità della Giustizia misura il livello di civiltà di un Paese e, non meno, perché la Magistratura si trova di fatto, in qualche misura, a *decidere* la Legge e non solo ad applicarla (vedere Lettera n. 8).

I processi sono lenti, il diritto è incerto, la pena spesso inapplicabile.

Il Codice Penale, nato settant'anni fa a firma di Mussolini e del Re, è contornato da migliaia di leggi speciali.

Il Codice di Procedura Penale, pur nato pochi anni fa, è difficilmente applicabile perché "demolito" da centinaia di abrogazioni, integrazioni, modifiche ed interpretazioni.

Il nuovo art. 111 della Costituzione, istitutivo del "giusto processo", ha aumentato a dismisura le garanzie che si sono tradotte in continui cavilli procedurali, con la generazione di enormi quantità di carte.

La durata delle udienze per la necessità di formare la prova in contraddittorio, salvo consenso dell'imputato, è spaventosa.

Il sistema è congegnato, in qualche misura, così: se si commette un reato si rischia teoricamente una pena molto alta. In realtà, la sentenza ne infligge una significativamente inferiore e, spesso, sospesa. Quel che resta viene estinto da un indulto.

Alla fine tutto si risolve in un mare di carta di dubbia utilità ed in un enorme assorbimento di tempo e di costi.

Nonostante tutto ciò le carceri sono strapiene per tre ragioni:

- perché sono poche anche per quei pochi colpevoli che vengono identificati, processati e condannati
- perché una grande percentuale di detenuti (si valuta almeno il 43%) è in carcerazione preventiva, cioè in attesa di processo o comunque di sentenza definitiva
- perché non esistono strade diverse dal carcere, né sanzioni e soluzioni valide.

Ne deriva una situazione paradossale: è facile finire in galera prima del giudizio, da presunti innocenti, quanto è facile uscirne dopo la condanna, da colpevoli conclamati.

Quattro Governi hanno nominato Commissioni per la riforma del Codice Penale:

- Governo Andreotti (1988), Commissione presieduta da Antonio Pagliaro.
- Governo Prodi (1998), Commissione presieduta da Carlo Federico Grosso.
- Governo Berlusconi (2001), Commissione presieduta da Carlo Nordio.
- Governo Prodi (2006), Commissione presieduta da Giuliano Pisapia.

Le prime tre Commissioni hanno presentato la loro proposta. Alle proposte non hanno fatto seguito decisioni e, quindi, soluzioni.

La Commissione in essere (Pisapia) ha presentato molto recentemente la sua proposta di riforma. Speriamo in bene anche perché, per quanto ci risulta, si è verificato il quasi miracolo che, nonostante il cambiamento di Amministrazione, parte delle indicazioni della Commissione Nordio sono state ritenute valide dalla Commissione Pisapia.

⁽²⁾ Fatturato 2006: 250 milioni di euro. Dipendenti: 1000.

⁽³⁾ Vedere ultima indagine PISA (Programme for International Student Assessment) disponibile.

PESANTE RIDUZIONE DELL'INTERESSE DEGLI STRANIERI PER L'ITALIA

Una realtà così confusa, così inefficace e così inefficiente non può che scoraggiare pesantemente gli investimenti stranieri:

- Nel 2006, su 511 miliardi di dollari investiti nell'Unione Europea a 15 Paesi, solo 30 miliardi di dollari (il 5% circa) hanno raggiunto l'Italia, contro i 170 del Regno Unito e gli 88,4 della Francia⁽⁴⁾.
- Nel campo del Turismo, dove dovremmo essere stravincenti, perdiamo quote di mercato, e non poche, a vantaggio di Paesi meno beneficiati da madre natura e/o dai nostri antenati.

Mentre all'estero, soprattutto nei Paesi anglosassoni, si sviluppano vigorosamente forme moderne di partecipazione mista pubblico-privato (*public-private partnership*) al finanziamento di infrastrutture tra le quali lo strumento più noto è il finanziamento di progetti specifici (*project financing*), in Italia la disponibilità di capitali privati al riguardo è stata significativa ma focalizzata pressoché esclusivamente su microprogetti (cimiteri, parcheggi, ospedali).

I grandi investitori privati si guardano bene dall'impegnarsi in notevoli investimenti, per motivi di rendimenti incerti e comunque per rischi di sorprese indesiderate. Mentre sono sempre più numerosi nel mondo Fondi potenti che investono in grandi infrastrutture, in Italia l'onere del finanziamento delle grandi opere risulta pressoché interamente a carico di risorse pubbliche.

Quando la linea di demarcazione fra

- lecito ed illecito
- pubblico e privato
- fattibile e non fattibile

non è chiara, la reputazione internazionale del Paese non può essere positiva. Senza un livello adeguato di affidabilità non si viene presi in considerazione, vale a dire non si partecipa alla competizione.



Cui prodest: a chi può giovare la situazione attuale e, ancor più, il suo mantenimento? C'è qualcuno che può considerarla un vantaggio sociale? C'è qualcuno che può considerarla un vantaggio economico? C'è qualcuno che può considerarla un vantaggio per la competitività e lo sviluppo del Paese?

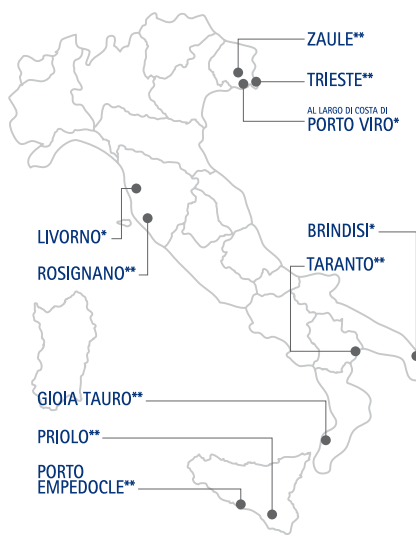
Si è generata, attraverso le Amministrazioni che si sono succedute, una realtà così paradossale da costituire una trappola per gli stessi politici. È molto difficile, quasi impossibile nel contesto attuale, governare, ovvero realizzare quelle riforme e quei cambiamenti che si rendono sempre più necessari ed urgenti per il Paese.

La causa profonda di tutto questo non è soltanto la classe politica né la Pubblica Amministrazione né tanto meno la Magistratura. È la latitanza della Società Civile, la mancanza di un vero senso del Paese condiviso a livello di massa critica, di attenzione alla *res publica*: tutto il resto è conseguenza.

Nei Paesi anglosassoni gli operatori della Pubblica Amministrazione sono definiti *civil servant*, servitori della Società Civile. La parola "ministro" deriva dal latino *minister* che significa "servitore", nuovamente della Società. Ma la Società italiana c'è? Se c'è, dov'è? Cosa fa?

⁽⁴⁾ Fonte: UNCTAD, Investment Briefs, 1/2007.

I progetti di rigassificatori



Legenda:
(*) già autorizzati
(**) in via di autorizzazione

Fonte:
Elaborazione The European House - Ambrosetti, 2007

I contenuti della presente Lettera hanno beneficiato di contributi di Massimo Bordignon, Piercamillo Davigo, Andrea Gilardoni, Alessandro Marangoni, Carlo Nordio. La formulazione dei contenuti è di esclusiva responsabilità di The European House-Ambrosetti.

Il prossimo numero riguarderà "Il sistema (non) decisionale nel nostro Paese: un costosissimo autogòl. Ipotesi di Soluzione: Parte prima".

La Lettera Club The European House - Ambrosetti si avvale di diagnosi, di ipotesi e di terapie che si originano nell'ambito delle attività del Club e, più in generale, nelle attività professionali del Gruppo The European House - Ambrosetti. Siamo consapevoli di disporre di un osservatorio di informazioni e di una rete di relazioni, anche internazionali, particolarmente privilegiati ma allo stesso tempo sappiamo di non essere "depositari del verbo". Al fine di essere utili al nostro Paese e all'Europa, obiettivo verso il quale ci sentiamo molto impegnati, auspichiamo vivamente che ai contenuti di ogni Lettera faccia seguito una grande quantità di suggerimenti critici, sia sostanziali che formali, da parte dei destinatari. Si prega di indirizzare i suggerimenti a letteraclub@ambrosetti.eu. Ringraziamo in anticipo per la preziosissima collaborazione.

Chiunque fosse interessato alle attività di Ambrosetti Club è pregato di contattare Silvia Lovati all'indirizzo e-mail club@ambrosetti.eu o al seguente numero di telefono +39 02 46753 1.

ANNO II
NUMERO 10
Lettera Club
The European House - Ambrosetti
© Ambrosetti, 2007
Tutti i diritti sono riservati.
DIRETTORE RESPONSABILE:
Nino Ciravegna
Progetto grafico e impaginazione:
Officina

REDAZIONE:
Via F. Albani, 21
20149 Milano
Tel. +39 02 46753 1
Fax +39 02 46753 333
Per informazioni:
letteraclub@ambrosetti.eu
Registrazione presso il Tribunale di Milano
N° 493 del 20.07.06

