



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto ISAE

*Priorità nazionali.
Infrastrutture materiali
e immateriali*

Giugno 2008

Il Rapporto è frutto del lavoro collettivo di un gruppo di ricercatori coordinati da Daniela Marchesi. In particolare, i diversi contributi sono da attribuire a:

- Bernardo Argiolas (primo capitolo);
- Luisa Sciandra (secondo capitolo);
- Daniela Marchesi (terzo capitolo);
- Simone Gambuto (riquadro del terzo capitolo) ;
- Stefano Costa (quarto capitolo);
- Simona Tenaglia e Marco Ventura (quinto capitolo);
- Massimo Mancini (sesto capitolo);
- Anita Guelfi (riquadro del sesto capitolo).

La composizione editoriale è stata curata da Maurizio Brioni e Fernanda Turella dell'area "Servizi editoriali e grafici" dell'Istituto, diretta da Silvia Fanfoni.

Il Rapporto è stato chiuso con le informazioni disponibili al 15 giugno 2008.

INDICE

Introduzione	v
---------------------------	---

Gli ostacoli normativi alla realizzazione delle grandi opere pubbliche

Il ritardo infrastrutturale italiano	1
Gli ostacoli all'approntamento infrastrutturale e le particolarità del caso italiano	3
<i>Riquadro:</i> Le normative sulle grandi opere pubbliche nei principali paesi europei ...	5
Le normative che precedono le riforme più recenti	7
Il quadro normativo vigente	9
<i>Riquadro:</i> Le fasi per la realizzazione delle opere pubbliche	11
Le procedure previste dalla legge obiettivo	12
<i>Riquadro:</i> La programmazione	13
<i>Riquadro:</i> La progettazione preliminare e la valutazione di impatto ambientale	16
<i>Riquadro:</i> Il progetto definitivo	18
<i>Riquadro:</i> Le misure organizzative e procedurali volte ad evitare rallentamenti nella progettazione dell'opera	20
<i>Riquadro:</i> Le varianti	21
<i>Riquadro:</i> La concessione di costruzione e gestione e l'affidamento unitario a contraente generale	22
<i>Riquadro:</i> I correttivi all'impianto della Legge Obiettivo introdotti dal D.Lgs. 17 agosto 2005, n. 189	23
L'attuazione della legge obiettivo	25
Conclusioni	35
Riferimenti bibliografici	38

Aeroporti e infrastrutture: prospettive e criticità del quadro regolatorio

Introduzione	41
Le statistiche del traffico aereo	43
Gli snodi critici della regolazione aeroportuale	51
<i>Riquadro:</i> Regolazione e concorrenza nel settore aeroportuale: <i>hub e point-to-point</i>	52
<i>Riquadro:</i> La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: i <i>Three Packages</i>	58
Conclusioni	67
Riferimenti bibliografici	70

L'enforcement delle regole. Problemi di efficienza della giustizia civile, riforme intraprese e riforme possibili

Introduzione	73
Dimensioni dell'offerta di giustizia in Italia: un confronto internazionale	74
Dinamica della spesa per la giustizia	77
Distribuzione territoriale del personale nell'ambito degli uffici giudicanti	78
Progressione di carriera e formazione professionale dei magistrati: novità e conferme della riforma Mastella dell'ordinamento giudiziario	80
Adeguatezza della distribuzione territoriale del personale. Problemi di valutazione	82
La specificazione della funzione di <i>input requirement translog</i> che è alla base delle indicazioni sull'efficienza di scala	83
Cause di inefficienza dal lato della domanda	91
Il decreto Bersani e le tariffe degli avvocati	92
<i>Riquadro: La class action</i> italiana	96
Conclusioni. Riforme recenti, riforme possibili	100
Riferimenti bibliografici	104

La nuova regolazione antiriciclaggio in Italia: prime valutazioni e questioni aperte

Introduzione	105
Le caratteristiche fondamentali del riciclaggio: definizione, funzionamento, estensione	106
<i>Riquadro: I principali organismi e provvedimenti sovranazionali di lotta al riciclaggio</i>	108
Il <i>background: l'economia del riciclaggio di denaro</i>	109
Assetto ed evoluzione della regolazione antiriciclaggio italiana	115
I principi dell'antiriciclaggio in Italia	118
Conclusioni	134
Riferimenti bibliografici	135

Protezione della proprietà intellettuale e sviluppo economico

Introduzione	137
R&S e innovazione, la posizione dell'Italia	138
La relazione tra crescita e attività di innovazione	141
Valutazione del grado di tutela della proprietà intellettuale: un <i>ranking</i> internazionale	144
Sull'attendibilità del <i>ranking</i> : prima verifica	146
Il legame tra valore della protezione e l'indice di tutela	147
Seconda verifica di attendibilità del <i>ranking</i>	148
Effetti delle violazioni sul valore dei brevetti	148
Sull'entità unitaria del danno: verifica empirica	152
Conclusioni	153

<i>Riquadro</i> : Costruzione dell'indicatore della protezione intellettuale basato sui dati macroeconomici	154
<i>Riquadro</i> : Sintesi sinottica della evoluzione della letteratura economica in tema di R&S e brevetti come stimolo alla crescita	156
<i>Riquadro</i> : I fattori che determinano l'intensità della tutela dei brevetti nel contributo di Gianarte, Park (1997)	157
<i>Riquadro</i> : Dimostrazione dell'effetto relativo di ϕ e λ sul valore totale dei brevetti	159
Riferimenti bibliografici	165

Il sistema di sostegno del reddito di disoccupati in un'ottica di *flexicurity*: un'analisi della situazione italiana

I concetto di sicurezza in un contesto di <i>flexicurity</i>	167
Il disegno efficiente dei sussidi di disoccupazione	169
I tratti principali del sistema italiano	172
<i>Riquadro</i> : Un caso europeo: le riforme Hartz in Germania	174
Cenni sugli strumenti di sostegno al reddito in Italia	180
La questione della copertura	182
L'incentivo alla ricerca di lavoro in Italia	186
Conclusioni	188
Riferimenti bibliografici	190

Introduzione

Il contesto economico e internazionale di questi ultimi anni ha comportato una crescente rilevanza degli strumenti di politica economica del diritto nel condurre l'economia verso performance migliori. Essi infatti consentono di perseguire specifici obiettivi economici attraverso riforme del contesto giuridico con una spesa pubblica aggiuntiva minima, o nulla.

Dell'importanza delle regole giuridiche per il sistema economico sono sempre più consapevoli sia i *policy maker* nazionali che le organizzazioni internazionali preposte alla crescita ed alla stabilità.

L'ISAE è da tempo attento a questi temi e, nei primi mesi del 2007, ha costituito una nuova Unità di Ricerca, "Economia e Diritto". Questo settore dell'istituto si dedica specificamente all'analisi e alla valutazione degli effetti del sistema normativo e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione sulle performance del sistema produttivo italiano e si occupa di monitorare l'evoluzione e i possibili effetti sull'economia delle principali riforme di diritto dell'economia allo studio del Governo e del Parlamento. I Rapporti di questa nuova Unità hanno una cadenza annuale, riprendono parte dell'impostazione dei precedenti sulle Priorità Nazionali, enfatizzando il *focus* sugli aspetti di politica economica del diritto. Si propongono di analizzare l'impatto sull'economia, e le prospettive di politica economica che da esso possono derivare, di settori della normativa che interessano le imprese e di conseguenza la crescita economica del paese. Ogni anno tra i molti settori di interesse ne vengono scelti alcuni, per rilevanza e attualità, per analizzarne l'adeguatezza della normativa alle esigenze dell'economia, le eventuali riforme recenti e in discussione, e proporre una valutazione di impatto ed eventuali correttivi.

Il Rapporto 2008 si concentra sul tema delle infrastrutture materiali e immateriali, e sul ritardo che l'Italia segna sotto questo profilo rispetto agli altri paesi avanzati. La prima parte è dedicata alle infrastrutture materiali – realizzazione delle grandi opere e regolamentazione degli aeroporti - la seconda a quelle immateriali - giustizia civile, trasparenza delle operazioni commerciali e regolazione antiriciclaggio, tutela della proprietà intellettuale e innovazione, flexicurity -. Gli argomenti sono più che una sintesi, una selezione dei temi più rilevanti e di attualità riguardo le carenze infrastrutturali dell'Italia.

Il risultato generale che emerge dall'analisi di questi temi svolta nei diversi capitoli del Rapporto, è che l'aspetto della regolazione influisce non meno di quello finanziario sul ritardo infrastrutturale italiano e in diversi casi è addirittura predominante - nel capitolo sugli aeroporti ad esempio ciò appare particolarmente evidente - e che se le principali questioni si annidano in

problemi di ipernormazione, confusione normativa, mancanza di chiarezza nelle attribuzioni di responsabilità, le criticità più gravi risiedono nella mancanza di un *enforcement* efficiente. A tale inefficienza, infatti, vanno attribuite il discostamento tra *law in book* e *law in action*, che si riscontra in diversi dei settori analizzati e l'inefficacia delle politiche normative intraprese – come anche da un giustizia efficiente dipende la possibile efficacia di quelle proposte nel volume -. Se l'ordine normativo, regolazione per la trasparenza e qualità dell'*enforcement* appaiono gli ambiti prioritari in cui intervenire per accelerare il recupero del ritardo infrastrutturale – sia materiale che immateriale - italiano, il recupero di efficienza della giustizia civile risulta essere propedeutico per il successo di qualsivoglia intervento progettato.

Infatti accanto all'incidenza sull'economia - che la include tra le infrastrutture immateriali - la giustizia ha un effetto ulteriore e relevantissimo: dal buon funzionamento di essa dipende l'effettività non solo dei contratti, ma anche di tutti gli altri ambiti del diritto che influenzano il sistema economico. Di conseguenza la qualità dell'*enforcement* è un elemento di cruciale importanza perchè gli interventi di politica normativa, in particolare quelli proposti nei diversi capitoli di questo rapporto, abbiano effetto. Ad essa è dedicato il capitolo, *L'enforcement delle regole. Problemi di efficienza della giustizia civile riforme intraprese e riforme possibili*.

Il problema della lentezza del processo civile, più che nelle pur rilevanti questioni di quantità ed efficiente organizzazione delle risorse impiegate dallo Stato nell'amministrazione della giustizia, risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: i litiganti (cittadini e imprese), gli avvocati e i magistrati.

Pur con tutte le riserve legate alla difficoltà del reperimento dei dati e alle differenze tra paese e paese, risulta chiaro che, nel confronto internazionale, l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una *performance* giudiziaria migliore.

L'analisi dal lato dell'offerta rivela alcune inefficienze - tra le quali emergono quelle legate a questioni di razionalizzazione della dimensione degli uffici giudiziari; ma inefficienze non tali da giustificare la congestione e i ritardi della giustizia civile italiana.

Rilevanti problemi di organizzazione delle risorse emergono dall'analisi di economia industriale svolta sull'attività degli uffici giudiziari, che rivela l'esistenza di ampie economie di scala non sfruttate. Le dimensioni medie dei tribunali sono troppo piccole e questo compromette la produttività dei magistrati.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile con una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpare gli uffici di minori dimensioni.

Dall'analisi emerge evidente che mentre la riforma del giudice unico - che nel 1999 ha previsto l'accorpamento di tribunali e preture - ha comportato un recupero di efficienza, dopo il 2001 la situazione generale è rimasta del tutto immutata.

L'esame della regolazione della selezione e della progressione di carriera dei magistrati, infine, rivela l'insufficienza degli incentivi a conservare e sviluppare la qualità professionale del giudice.

Dall'analisi emerge, inoltre, che nell'ordinamento italiano esistono considerevoli incentivi allo sviluppo della componente patologica della domanda di giustizia civile.

Tale componente è generata dalla diffusione di comportamenti opportunistici fondati sulla convenienza, per soggetti palesemente in torto, a farsi chiamare in giudizio - piuttosto che ottemperare alle richieste della controparte - al fine di spuntare una transazione più favorevole.

La disciplina in tema di interessi legali, la normativa sulla rifusione, a carico della parte soccombente, delle spese sostenute per l'assistenza legale dalla parte vincente in giudizio, e la lunghezza dei tempi attesi di risoluzione delle controversie costituiscono variabili determinanti nell'incentivare tali comportamenti opportunistici e dunque nel gonfiare la domanda di giustizia.

Una modifica normativa nel senso di stabilire che il tasso d'interesse legale al momento della sentenza si adegui *ex post* al tasso di mercato verificatosi nel periodo di pendenza della causa, e di attribuire, effettivamente per intero, alla parte soccombente in giudizio le spese sostenute per il processo da quella vincente riuscirebbe utile a comprimere la componente patologica della domanda di giustizia civile.

Un elemento di particolare rilievo nell'allungamento delle controversie deriva dalla combinazione della normativa processualcivile italiana, molto garantista, e la formula di remunerazione degli avvocati (che è stabilita con legge dello Stato). La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi nella sua essenza regolata da un Regio Decreto del 1933 e prevede che la parcella del difensore sia legata indissolubilmente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. Questo sistema produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. Un incentivo a complicare invece che a semplificare, con ricadute negative sui tempi di svolgimento dei processi civili.

Inoltre poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente, che dunque non può valutare in anticipo se la causa conviene economicamente oppure no. Il risultato è che molte sono le cause in corso il cui valore è di molto inferiore al costo del compenso di ciascun avvocato che le patrocinia.

La proposta di *policy* avanzata è quella di sostituire la formula attuale con una basata sul forfait (quale quella adottata in Germania). Il cliente potrebbe in tal caso disporre di un preventivo e capire in anticipo se la causa gli conviene economicamente oppure no, con il risultato di disincentivare le cause di contenuto giuridico semplice e di valore economico modesto.

Al tempo stesso, l'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso (perciò sarebbe fortemente incentivato ad alleggerire i fascicoli e perciò ad abbreviare i tempi dei processi). Il risultato complessivo sarebbe quello di alleggerire e velocizzare la giustizia civile.

Nel corso della breve legislatura recentemente conclusasi, le proposte di intervento in ambito parlamentare e governativo volte a modificare meccanismi processuali, regole di competenza, e aspetti organizzativi delle corti sono state diverse, spesso sovrapposte e nella grande maggioranza dei casi quando utili poco incisive. Tre tra gli interventi e le proposte hanno affrontato questioni nodali e possono, pertanto, essere ritenuti suscettibili di produrre cambiamenti di rilievo nel settore: la riforma dell'ordinamento giudiziario, le ipotesi di revisione dell'organizzazione giudiziaria avanzate dalla Commissione Tecnica della Finanza Pubblica in sede di Spending Review e fatte proprie dall'allora ministro dell'Economia in sede di presentazione del "libro Verde sulla Spesa Pubblica"; le modifiche imposte sulle tariffe degli avvocati dal I Decreto Bersani. Dei tre interventi e proposte principali, da quanto emerge nell'analisi svolta nel capitolo, nessuno, per ragioni diverse e in generale anche per la brevità della legislatura è riuscito nello a sciogliere i nodi critici che affrontava. Se pertanto essi possono costituire un importante avvio, la strada delle riforme da compiere è ancora lunga.

Importante sarebbe implementare e integrare questi primi interventi con ulteriori riforme che riescano a centrare appieno gli obiettivi cruciali per la riduzione dei tempi della giustizia.

In particolare, affinché il decreto Bersani sia reso davvero efficace rispetto agli obiettivi che si propone è risolutivo introdurre la sopra menzionata modifica della formula di determinazione dell'onorario degli avvocati al fine di renderla *a forfait*. Tale modifica, come mostra l'analisi svolta nel capitolo, combinata con le disposizioni già introdotte dal decreto renderebbe virtuose le norme volute per aumentare la concorrenza nel settore (abolizione dei minimi, pubblicità, compenso legato al successo della prestazione), consentendo ai prezzi offerti dai professionisti di divenire reali segnali di qualità, favorirebbe sia un miglior servizio per i consumatori, sia lo sveltimento dei processi.

Maggiore accento sui criteri di meritocriticità nella progressione di carriera dei magistrati, embrionalmente introdotti dalla riforma Mastella dell'ordinamento giudiziario, sarebbero auspicabili. Le regole di progressione di carriera hanno tuttavia rilevanti e inevitabili interazioni con quelle volte ad assicurare l'indipendenza dei magistrati, e un equilibrio tra due priorità fondamentali - qualità professionale e terzietà del giudice - è difficile da realizzare. Favorire la specializzazione - che consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato attraverso un processo di *learning by doing* - consente di aggirare almeno in parte questo *trade-off*. Per questo motivo sarebbe importante portare avanti il processo di incentivazione alla specializzazione dei magistrati attraverso una riorganizzazione degli uffici giudiziari che già si andava profilando nell'ambito della sperimentazione della *spending review*.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta.

In realtà, una modifica della distribuzione degli uffici giudiziari è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici.

Da un lato data l'evoluzione dei mezzi di trasporto le distanze massime previste dall'attuale disciplina - che risale agli anni '40 del secolo scorso - tra utente e ufficio potrebbero essere riviste, senza che questo implichi venir meno a quelle esigenze di tutela delle garanzie sulle quali sono state misurate.

Dall'altro con investimenti di maggiore informatizzazione dei tribunali - tanto modesti quanto indispensabili per la modernizzazione del Paese - massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi potrebbero essere evitati. Analogo risultato in termini di efficienza produttiva potrebbe essere infatti raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse.

Le disfunzioni legate alla dimensione degli uffici giudiziari e alla specializzazione nell'attività dei giudici, non sono da sole sufficienti a spiegare il dissesto della giustizia italiana, ma certo risolverle comporterebbe un non trascurabile passo avanti.

Rispetto alle infrastrutture materiali l'Italia si trova in una situazione di grande distanza rispetto agli altri paesi avanzati. Nel primo quinquennio degli anni 2000, circa il 25% degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche è stato destinato a infrastrutture di trasporto, tuttavia alla destinazione di risorse non si è accompagnato un recupero di efficienza. Secondo i dati del World Economic Forum 2007, l'Italia si colloca al cinquantacinquesimo posto della classifica internazionale per dotazione infrastrutturale, e appare in fase di peggioramento relativo rispetto agli altri paesi (è infatti scivolata in basso nella graduatoria di ben dieci posizioni rispetto al biennio precedente).

Tab. 1 INDICE DI DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE - ANNO 2007

Paese	Classifica mondiale
Germania	1
Francia	2
Stati Uniti	6
Regno Unito	13
Spagna	19
Grecia	35
Irlanda	49
Italia	55

Fonte: World Economic Forum (2007).

La classifica è riferita alla posizione del paese in considerazione nell'ambito del campione di 131 paesi esaminati

Come emerge dall'analisi svolta nel primo capitolo - *Gli ostacoli normativi alla realizzazione delle grandi opere pubbliche* - tale situazione, oltre che il frutto della particolare conformazione geografica italiana e dell'ancor insufficiente livello di risorse destinate all'infrastrutturazione, è

dovuto anche alla regole (e/o all'applicazione concreta che di essa ne viene fatta) disciplinanti le procedure per la realizzazione di una grande opera pubblica.

L'assetto infrastrutturale italiano è il prodotto di una molteplicità di normazioni, che si sono succedute nel corso degli ultimi decenni. La legislazione degli ultimi anni appare aver acquisito maggiore consapevolezza delle problematiche concernenti la realizzazione delle grandi opere pubbliche. Infatti, pur non essendo stati risolti tutti i problemi, significativi passi in avanti sono stati fatti.

A metà degli anni '90 venne disegnata una disciplina organica in materia di lavori pubblici, nota come "legge Merloni" (e regolamenti attuativi). Più recentemente, la consapevolezza del ritardo italiano ha prodotto, nel 2001-2002, una nuova regolamentazione, nota come "legge Obiettivo" per la celere realizzazione di «infrastrutture pubbliche ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale», volta a correggere le principali inefficienze del precedente assetto normativo. Tale obiettivo viene perseguito in due modi: per un verso, limitando le amministrazioni dotate di potere decisionale nella procedura (Stato e Regioni); per l'altro, anticipando al progetto preliminare alcuni adempimenti svolti, di regola, in fasi successive (localizzazione, valutazione di impatto ambientale e possibilità di affidamento sulla base del progetto preliminare). Vengono, inoltre, introdotte misure finalizzate a stabilire una precisa scansione dei tempi procedurali e predisposti accorgimenti per rendere più celere la fase esecutiva (forme contrattuali e norme processuali) e per reperire capitali privati per agevolare il finanziamento.

La concreta operatività della Legge Obiettivo ha prodotto, però, risultati inferiori a quelli attesi. Ciò è dovuto non tanto a causa di alcuni disposti contenuti nella regolamentazione suscettibili di miglioramento, quanto, soprattutto, allo scostamento tra *law in books* e *law in action*.

Le procedure di progettazione, in diversi casi, infatti vengono ostacolate e rallentate per la forte litigiosità istituzionale e aspri contrasti con i privati su percorsi e modalità di attuazione dell'opera; si determinano così rallentamenti della realizzazione e lievitazioni dei costi.

L'introduzione di politiche di trasparenza potrebbe efficacemente contenere la conflittualità sul terreno dei problemi concreti, depurandola degli aspetti legati all'incertezza e al clima di sfiducia che l'opacità dell'informazione alimenta, rendendo in tal modo più agevole la definizione delle questioni e il raggiungimento di accordi. Il *trade-off* tra ampiezza delle garanzie offerte ai privati di far valere le proprie ragioni e tempi di avvio delle opere, infatti, può precludere, nella disciplina attuale, che l'esplorazione delle possibili cause di conflitto avvenga in modo esaustivo nelle fasi preparatorie dell'opera, con il risultato di successive contestazioni e blocchi dello svolgimento del progetto, che comportano ritardi e lievitazioni dei costi. Nella direzione di usare politiche di trasparenza per prevenire il contenzioso, muovono le regolamentazioni di alcuni paesi con un'efficiente dotazione infrastrutturale, con la previsione di procedure caratterizzate da trasparenza, oralità e contraddittorio (come nel caso della Francia e del Regno Unito).

Alle insufficienze delle reti di trasporto via terra potrebbe in parte ovviare un migliore sfruttamento del sistema aeroportuale. Il capitolo 2, *Aeroporti e infrastrutture: prospettive e criticità del quadro regolatorio*, affronta una sintetica e preliminare analisi di alcune statistiche del traffico aereo, con un *focus* sul trasporto merci per via aerea. Si tratta di un settore meno esplorato, rispetto a quello passeggeri, ma che si caratterizza per una interessante evoluzione quantitativa e qualitativa e che presenta una forte valenza strategica per l'economia nazionale come fattore di competitività di un territorio e del suo tessuto imprenditoriale. Il cargo aereo può infatti rappresentare un'opportunità rilevante per le imprese, consentendo di superare parte delle inefficienze e congestioni del traffico via terra. La situazione del comparto logistico nazionale relativo al trasporto delle merci per via aerea presenta una situazione di criticità caratterizzata da frammentazione, arretratezza di strutture e scarso livello di concorrenza. Parallelamente, invece, lo scenario evolutivo dell'economia mondiale e delle tecniche di trasporto aprono nuove opportunità di mercato alla modalità aerea, tradizionalmente limitata al trasporto specialistico e a prodotti merceologici di nicchia. L'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali e della logistica rappresenta, quindi, un'importante sfida su cui si gioca la competitività del nostro sistema produttivo.

Nel confronto europeo, emergono due principali caratteristiche del mercato nazionale: da una parte, il ritardo dei principali aeroporti italiani rispetto ai maggiori scali europei (caratteristica che si rispecchia nella crescente congestione degli scali), e dall'altra, la presenza di una rete di scali minori eterogenea (alcuni esibiscono una notevole dinamicità, altri, invece, risultano decisamente sottoutilizzati). Infatti, oltre al posizionamento geografico periferico dell'Italia rispetto ai più grandi e ricchi flussi di traffico internazionali ed intercontinentali delle economie industrializzate, il trasporto merci evidenzia a livello europeo articolazioni e dimensioni (in termini di volume di traffico e di accessibilità aeroportuale) che suggeriscono un evidente ritardo del nostro paese, rispetto alle esigenze di sviluppo e alle prospettive di espansione della domanda. Il traffico appare, infatti, geograficamente concentrato nelle aree europee baricentriche: Germania, Francia, Belgio e Olanda che, complessivamente, nel 2007 hanno assorbito oltre il 60% del movimento merci complessivo; il contributo dell'Italia si è assestato, invece, a poco più del sei per cento.

Nel nostro paese il settore sta vivendo una fase di rinnovato interesse a fronte, principalmente, delle vicissitudini del vettore di bandiera in un contesto, nazionale ed internazionale, che appare in rapidissima trasformazione. Le pressioni di una domanda in fortissima evoluzione aggravano i vincoli di capacità, esacerbando i già significativi problemi di congestione dei principali scali. L'Italia non è esente dal problema e, anzi, i contorni appaiono ben più marcati a fronte di un assetto aeroportuale che combina un'inefficiente articolazione infrastrutturale (rispetto alle esigenze di sviluppo del nostro paese) e un quadro regolatorio in parte incerto, in parte disatteso. Infatti, in assenza di un Piano nazionale e di una Autorità di riferimento settoriale, le responsabilità strategiche del settore rimangono condivise, spesso con

sovrapposizione di responsabilità, tra Stato, Regioni, Enac e i gestori degli scali. Il coinvolgimento di questi ultimi andrà ad aumentare, perché a regime le gestioni dovrebbero diventare tutte "totali", con assegnazione della maggior parte delle funzioni, ivi incluse quelle di posizionamento strategico e sviluppo. Ma nel contesto attuale, la piena e completa responsabilizzazione delle gestioni non si è ancora affermata. Le concessioni sono di lunga durata e non è facile inserirvi clausole di sostituzione. Anche l'altra dimensione concorrenziale che si ipotizza di sviluppare, quella tra aeroporti, dipende intrinsecamente dal disegno istituzionale (chi valuta le priorità e definisce le strategie di un Piano nazionale) e dai meccanismi di allocazione delle risorse, entrambi elementi necessari per potenziare scali alternativi e collegamenti intermodali, sia recependo le sollecitazioni che giungono dal mercato, sia in funzione di promozione dello sviluppo. Nel capitolo si suggerisce l'importanza che a riguardo riveste la definizione di un Piano nazionale che intervenga per ridisegnare in modo coerente il sistema degli aeroporti secondo una dislocazione che presenti proprietà ottimali di collegamento e risulti integrata con il piano nazionale della logistica. Tale intervento richiederebbe, ad esempio, di individuare i siti a prevalente vocazione cargo e di incentivarne l'espansione.

I capitoli successivi del rapporto - dal terzo al sesto - sono dedicati alle infrastrutture immateriali. Del terzo, sulla giustizia civile si è già detto sopra, il capitolo 4, *La nuova regolazione antiriciclaggio in Italia: prime valutazioni e questioni aperte*, è dedicato alla trasparenza delle operazioni commerciali e sceglie come caso di studio la questione della *shadow* e *black economy* e della normativa di contrasto al fenomeno del riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite. L'analisi effettua una prima valutazione del Decreto Legislativo n. 231/2007 (in vigore dallo scorso dicembre) che, recependo la direttiva comunitaria n. 2005/60/CE, riforma la legislazione nazionale in materia di antiriciclaggio.

L'analisi dei costi e benefici promessi dal provvedimento è svolta alla luce delle indicazioni fornite dalla letteratura teorica (i risultati empirici sono tuttora scarsi e poco attendibili, a causa dell'estrema indeterminatezza del fenomeno). In particolare, il capitolo valuta come la riforma modifica la trama di comandi e incentivi che, in un contesto dominato da forti asimmetrie informative, lega l'azione dei soggetti coinvolti, cioè le autorità (ministeri, autorità di vigilanza), gli intermediari (bancari, finanziarie non finanziari) e la clientela.

Su tali basi, si ricava che la riforma migliora molte delle criticità della precedente legislazione, ma vi è spazio per ulteriori miglioramenti sia sul versante normativo sia su quello dell'*enforcement*. Con riferimento al primo, ad esempio, il decreto precisa ed estende opportunamente la definizione del reato di riciclaggio e migliora l'assetto istituzionale dell'azione antiriciclaggio, ma allo stesso rende necessario un coordinamento con altre normative specifiche (è il caso della fattispecie dell'autoriciclaggio, prevista dal decreto ma non dal codice penale), e corregge solo in parte le insufficienze del regime sanzionatorio. Sul versante dell'*enforcement*, l'esplicita adozione di un approccio basato sul rischio e l'inclusione degli ordini professionali tra i soggetti coinvolti attivamente nell'azione antiriciclaggio rappresentano un'evoluzione rilevante

della regolazione nazionale; tuttavia, il persistente divario nel numero e nella significatività delle segnalazioni di operazioni sospette tra intermediari finanziari e non finanziari, e tra le diverse aree geografiche, va indagato più approfonditamente (prima ancora di essere ridotto), soprattutto per escludere la possibilità che vi sia anche un'influenza da parte di potenziali fattori di "inquinamento" ambientale, in grado di ostacolare il perseguimento di una regolazione antiriciclaggio realmente efficace.

Il quinto capitolo, *Protezione della proprietà intellettuale e sviluppo economico*, analizza le relazioni tra efficacia della regolazione del brevetto e incentivo all'innovazione. Conoscere la capacità innovativa di un Paese consente di conoscere il suo potenziale di crescita. Ma mentre vi è consenso pressoché unanime sull'importanza dell'innovazione come motore di sviluppo, la sua misurazione ancora rimane controversa. L'Italia mostra un ritardo sia nell'ammontare di risorse finanziarie investite, sia nel numero di addetti che dei risultati dell'attività innovativa, misurati con il numero dei brevetti.

Il valore di quest'ultimi si articola in due distinte componenti: una strettamente economica e una giuridica. Sapere se il sistema nazionale di tutela dell'innovazione è efficace è di fondamentale importanza al fine di promuovere delle politiche pubbliche adeguate. In un *ranking* internazionale del valore della tutela dei brevetti basato su indicatori costruiti nel capitolo, il nostro Paese si trova nella penultima posizione, seguito solo dalla Spagna e preceduto dall'Irlanda. La principale conseguenza economica delle violazioni della proprietà intellettuale è il rischio di un impoverimento dell'offerta di prodotti dell'intelletto e più in generale un disincentivo all'innovazione causando difficoltà all'intero sistema produttivo. Il capitolo presenta un'elaborazione econometrica che consente in modo innovativo di riconoscere la relazione tra valore del brevetto e qualità della tutela della proprietà intellettuale che l'ordinamento di riferimento offre.

La bassa tutela legale comporta elevati valori delle infrazioni della Proprietà Intellettuale, scarsa premialità per gli sforzi innovativi delle imprese e dei ricercatori deprimendo l'attività di innovazione e perciò compromettendo il potenziale di crescita.

Infine il *focus* dell'ultimo capitolo del rapporto, *Il sistema di sostegno del reddito di disoccupati in un'ottica di flexicurity: un'analisi della situazione italiana*, è la flexicurity: infrastruttura di regole che consentono flessibilità nel mercato del lavoro e sicurezza sociale offrendo sostegno a chi resta senza occupazione. Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da una sempre maggiore pressione competitiva derivante dall'accelerazione dell'uso di nuove tecnologie, dalla maggiore apertura delle economie e dalla diffusione del commercio internazionale. Gli aumentati flussi migratori sembrano anche richiedere una maggiore capacità di assorbimento della forza lavoro. Tali fenomeni hanno inciso sui sistemi organizzativi e contrattuali e nell'ultimo quindicennio, nel continente europeo, si sono diffuse in modo esponenziale, le forme contrattuali atipiche. Si è posta, di conseguenza, la questione della sicurezza dei rapporti di lavoro, del salario e delle prospettive di carriera per i lavoratori impiegati

con tali forme contrattuali. A seguito di processi di riforma con esiti favorevoli in Danimarca e in Olanda, nel dibattito politico europeo ha avuto crescente successo la politica della *flexicurity* (flessi-sicurezza). Con il termine di *flexicurity*, si indica una strategia di politica economica che cerca di conciliare le richieste di flessibilità provenienti dalle imprese (la pressione della domanda) con un'elevata protezione dei lavoratori da realizzarsi attraverso gli strumenti di sostegno al reddito e l'attuazione di politiche attive che supportino le transizioni nel mercato del lavoro.

Nel 1996 la Commissione Onofri (Commissione per la Compatibilità Macroeconomica della Spesa Sociale), aveva già proposto un tentativo di riforma complessiva dello stato sociale. Tale proposta era già ispirata a principi di *flexicurity* (concetto che proprio in quel periodo iniziava a farsi strada): vi era, infatti, il principio dell'"attivazione" del disoccupato e quello di un sistema sviluppato su basi equitative. Tale proposta, costituisce, in modo quasi unanime tra i commentatori, tuttora il modello al quale dovrebbe ispirarsi la "riforma degli ammortizzatori sociali".

La proposta prevedeva un'articolazione del sistema su tre livelli. Il primo interamente previdenziale, consisteva in un trattamento da erogare in caso di sospensione temporanea con la conservazione del posto di lavoro (in sostituzione della Cassa Integrazione). Il secondo, il sussidio di disoccupazione vero e proprio (ma rafforzato rispetto a quello esistente), destinato a chi perde l'impiego e il terzo, un trattamento di tipo assistenziale (in analogia, a quanto accade nell'resto dell'Europa), da erogare quando si esaurisce il diritto alle prestazioni precedenti e che costituisce il trattamento "di ultima istanza", tuttora completamente assente nel nostro paese.

Da allora il quadro complessivo del mercato del lavoro italiano si è modificato sensibilmente: vi è stata l'introduzione della flessibilità al margine, si è ridotta la disoccupazione e si sono assorbiti nel mercato, tramite i contratti atipici, segmenti "marginali" di forza lavoro.

Inoltre, la "spinta" proveniente dall'Unione europea ha favorito alcuni cambiamenti sul piano istituzionale: un esempio significativo è costituito dalla riforma del collocamento ordinario (con risultati però eterogenei tra regioni). Più in generale, il Metodo Aperto di Coordinamento, cardine della Strategia Europea per l'Occupazione ma anche le numerose direttive europee (definite come *soft law*) hanno fornito una "direzione" e un orientamento di fondo, alle politiche del lavoro.

Come si è visto, la struttura generale complessiva degli strumenti di sostegno al reddito è rimasta, nonostante il significativo incremento del trattamento di disoccupazione ordinaria, sostanzialmente inalterata.

L'impianto di riforma proposto dalla Commissione Onofri appare tuttora sostanzialmente valido. Rimane aperta la questione se vi sono oggi elementi nuovi tali da far superare i dubbi che dieci anni fa, insieme a ragioni di natura finanziaria, non crearono un consenso sufficiente all'attuazione di quel progetto. Un primo elemento può essere costituito dalla pressione esercitata dalla accresciuta platea di lavoratori temporanei il cui numero è sensibilmente cresciuto negli ultimi anni e che inizia, seppur lentamente, ad avere una sempre maggiore

rappresentanza in ambito sindacale. I diversi segmenti “deboli” del mercato del lavoro appaiono caratterizzati in misura molto maggiore rispetto al passato, da individui con interessi diversi e, in certi casi, contrapposti.

Un secondo elemento ha a che fare con il crescente ruolo in questo campo dall’Unione Europea. Nonostante qualche battuta di arresto, gli obiettivi di *policy* fissati dall’Unione europea (basti pensare alla strategia di Lisbona), i meccanismi di governance quali il metodo aperto di coordinamento, l’uso della regolazione soft (*soft regulation*), fanno in modo che l’intervento dell’Unione Europea sia sempre più pervasivo in questo campo e maggiormente in grado di condizionare gli organismi nazionali.

Gli ostacoli normativi alla realizzazione delle grandi opere pubbliche

IL RITARDO INFRASTRUTTURALE ITALIANO

L'Italia - rispetto ai principali paesi europei - soffre un significativo ritardo infrastrutturale. Negli ultimi dieci anni, inoltre, il divario è aumentato e alcuni paesi, che fino al 2000 presentavano una situazione peggiore di quella italiana, ora hanno finito per sopravanzarci (su tutti, si pensi al caso spagnolo¹).

Per cui, pur in presenza di un rinnovato impegno, negli ultimi anni, per far fronte al *gap* infrastrutturale, l'Italia nel confronto europeo (e con gli Stati Uniti) continua a rimanere il fanalino di coda. Negli studi recenti, che hanno ordinato la qualità dell'infrastrutturazione tra i diversi ordinamenti, emerge con evidenza non solo la posizione arretrata del nostro Paese, ma anche l'ampiezza della distanza rispetto agli altri principali paesi europei.

Tab. 1 INFRASTRUTTURE: CLASSIFICA
(2007-2008)

Paese	Classifica mondiale (1)
Germania	1
Francia	2
Stati Uniti	6
Regno Unito	13
Spagna	19
Grecia	35
Irlanda	49
Italia	55

Fonte: World Economic Forum (2007).

(1) Il *rank* è riferito alla posizione del paese in considerazione nell'ambito del campione di 131 paesi esaminati.

Nella tabella 1 si riporta la classifica mondiale stilata da parte del World Economic Forum per il 2007-2008, per una selezione di ordinamenti. Lo studio si basa su dati qualitativi (*Survey data*) e su misure quantitative (*Hard data*).

Inoltre, rispetto al biennio precedente - sempre considerando le stime del World Economic Forum, nel rapporto per il 2006-2007 - mentre la quasi totalità dei paesi considerati appaiono attestati sulle

¹ Con riguardo al ritardo infrastrutturale nel 2000 e alla posizione arretrata della Spagna rispetto al nostro Paese, si vedano gli studi del Cnel (2000 e 2002). I paesi presi in considerazione sono: Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (solo quest'ultima si trova in una situazione peggiore del nostro Paese). Le infrastrutture esaminate sono quelle relative al settore: dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni (cosiddette infrastrutture economiche), e al campo dell'istruzione (cd. infrastrutture sociali). Ponendo 100 l'indice medio di dotazione infrastrutturale dei cinque paesi, emerge che il livello di dotazione dell'Italia è inferiore alla media di cinque punti. La situazione di ritardo del nostro Paese emerge con maggior chiarezza nella disamina dei dati relativi alle singole tipologie di infrastrutture considerate, in quanto in ogni categoria l'Italia si colloca al di sotto della media europea dei cinque paesi considerati.

medesime posizioni, o hanno subito limitate modificazioni (salvo l'Irlanda, che ha peggiorato la sua situazione di 8 posizioni), l'Italia peggiora la sua classifica di dieci posizioni (dalla quarantacinquesima al cinquantacinquesima).

Per percepire maggiormente il ritardo italiano, si può osservare la scomposizione del dato sulle infrastrutture. Tali risultati, ottenuti sulla base di interviste, confermano il forte divario tra l'Italia e i paesi europei più virtuosi (Germania, Francia e Regno Unito, ma anche Spagna).

Tab. 2 INFRASTRUTTURE IN DETTAGLIO: CLASSIFICA (1)
(2007-2008)

	Germania	Francia	Stati Uniti	Regno Unito	Spagna	Grecia	Irlanda	Italia
Qualità delle infrastrutture nel complesso	2	4	9	20	23	45	55	68
Qualità delle strade	4	1	8	21	24	46	60	51
Qualità delle infrastrutture ferroviarie	4	3	14	20	19	49	55	53
Qualità delle infrastrutture portuali	4	10	11	21	25	49	64	97
Qualità delle infrastrutture trasporto aereo	3	5	9	10	25	35	45	61

Fonte: World Economic Forum (2007).

(1) Il rank è riferito alla posizione del paese in considerazione nell'ambito del campione di 131 paesi esaminati.

Anche il dato scomposto, dunque, attesta il ritardo italiano. In tutte le tipologie infrastrutturali, infatti, l'Italia è saldamente nelle posizioni di coda, facendo sempre peggio anche di Spagna e Grecia e soltanto in due casi (qualità delle strade e ferrovie) sopravanzando l'Irlanda.

Inutile osservare che la tendenza mostrata dai dati qualitativi contenuti nella Tab. 2 trova oggettivo riscontro nella realtà. Le ferrovie superelevate italiane sono un terzo di quelle francesi, meno della metà di quelle tedesche e ancor meno di quelle spagnole; anche i km di binari italiani, pur essendo di poco superiori a quelli della Spagna, sono circa la metà di quelli della Francia e molto più inferiori a quelli tedeschi; con riguardo alle autostrade siamo il fanalino di coda tra i maggiori paesi europei (in testa la Germania, seguita da vicino da Spagna e Francia)².

Tale assetto, oltre che il frutto della particolare conformazione geografica italiana e dell'insufficiente livello di risorse destinate all'infrastrutturazione, è dovuto anche alla regole disciplinanti le procedure per la realizzazione di una grande opera pubblica.

² Più in dettaglio, sulla base di recenti dati comparati europei: la Francia è in testa con 1893 km di ferrovie superelevate, segue la Spagna con 1552, la Germania con 1300 e l'Italia con 562; con riguardo ai binari: l'Italia ne possiede 16.545 km, la Spagna 14.452 km, la Francia 29.286 km, la Germania oltre 34mila; con riguardo alle autostrade (dati fine 2005): l'Italia ne possiede 6542km, la Francia 10.804km, la Spagna 11432 km e la Germania 12.383. Su tali aspetti, si veda Cerretelli (2008).

GLI OSTACOLI ALL'APPRONTAMENTO INFRASTRUTTURALE E LE PARTICOLARITÀ DEL CASO ITALIANO

La realizzazione di una grande infrastruttura pubblica presenta numerose difficoltà, indipendentemente dal paese preso in considerazione. Si pensi, ad esempio, al fatto che una grande opera incide in maniera rilevante sul territorio - che esprime interessi non sempre coincidenti alla realizzazione dell'intervento - e al problema della dilatazione dei costi tra la fase della progettazione e quella realizzativa, avvertito generalmente in tutti gli ordinamenti³. Non in tutti i casi l'impatto di impedimento delle norme sulla realizzazione delle opere è sufficientemente giustificato dalla realizzazione di altri interessi pubblici e privati.

A titolo esemplificativo, gli ostacoli all'infrastrutturazione possono essere di vario tipo: legislativo (norme stratificate), autorizzativo (contenuti poco definiti), finanziario (durata delle concessioni e ritorno degli investimenti), giudiziario (ricorsi al giudice), politico (intrusioni dei partiti e lungaggini decisionali) e sociale (proteste dei movimenti ecologisti). Tali problematiche hanno come risultanza principale di rendere complessa la realizzazione di una grande infrastruttura e, di conseguenza, estremamente lungo e costoso il percorso che porta al risultato finale⁴.

Se i problemi legati all'allungamento dei tempi di realizzazione e alla lievitazione dei costi sono comuni a tutti gli ordinamenti e, quindi, in larga misura inevitabili - in quanto dovuti alla necessaria complessità dell'attività di progettazione e all'insopprimibilità degli imprevisti in fase realizzativa - il *quantum* di tali deviazioni si presenta differente a seconda della realtà considerata e finisce per rendere sostanzialmente diverso il problema. Ciò, d'altronde, è confermato dalla differente situazione infrastrutturale all'interno degli ordinamenti europei precedentemente mostrata.

Infatti, il differente assetto infrastrutturale tra i paesi maggiormente sviluppati e, quindi, il ritardo italiano, evidenziano come la realizzazione delle opere possa avere livelli più o meno elevati di difficoltà. Per cui, se in alcuni casi le ragioni di difficoltà possono risiedere in questioni oggettive - si pensi alla particolare conformazione geografica italiana, con centri abitati sparpagliati "disordinatamente" (che finisce per rendere estremamente complesse le procedure

³ Ad esempio, con riferimento principalmente agli Stati Uniti e al Regno Unito, Bent e Cowi (2004) e Wachs (1990). Per l'Italia, Mercati (1993), p. 137 ss. Si veda anche Isae (2000), p. 35 ss., che studia, tra le altre cose, i fattori che, nell'esecuzione di un'opera, determinano divergenze tra i costi preventivati e i costi finali delle opere pubbliche disciplinate dal complesso normativo disegnato dalla legge Merloni.

Simili problematiche si rinvengono anche per le reti di trasporto transeuropee. Dal 2004 ad oggi, i costi dei 30 progetti prioritari sono aumentati mediamente dell'11,6% (passando da 340 a 379 miliardi di euro); i tempi di realizzazione, rispetto alle tabelle di marcia originarie, si sono allungati del 21%.

⁴ Il tempo, poi, è un fattore fondamentale: la lunghezza dei tempi fa aumentare i costi e diminuisce i benefici ed è difficile stabilire l'esatto utilizzo dell'opera (ad esempio, quante persone useranno quel tratto di autostrada o percorreranno quel ponte) e vi può essere una sottostima o sovrastima dell'utilizzo. Di conseguenza, intorno al problema del se e del quanto (tempo e, di conseguenza, denaro) ruotano i principali nodi problematici della realizzazione delle grandi opere pubbliche.

autorizzative e per amplificare il problema del *not in my backyard*), mentre in altri paesi la distribuzione città-campagna è molto più razionale; o ancora, anche la ricchezza del sottosuolo in termini di beni culturali del nostro Paese può costituire un fattore di ostacolo alla infrastrutturazione - spesso è la regolamentazione (e/o l'applicazione concreta che di essa ne viene fatta) a non facilitare un processo efficiente e celere nella realizzazione delle infrastrutture. Le norme influiscono, quindi, in maniera sostanziale su tempi e costi delle infrastrutture.

Il confronto fra i tempi italiani e quelli di altri Paesi segnala in modo chiaro un forte ritardo. Prendiamo le ferrovie ad alta velocità. Per progettare e realizzare la linea Tokio-Osaka (550 chilometri) sono bastati 11 anni e 7 mesi. I 417 km della Parigi-Lione hanno richiesto poco più di 12 anni contro i 25 della Bologna-Milano (182 km). Ancora più impietoso è il confronto diretto Italia-Spagna. L'alta velocità Madrid-Saragozza-Barcellona (622 km), progettata nel 1999, è stata completata nel febbraio 2008 in tempo per l'Expo di Saragozza e in anticipo sul cronoprogramma. In Italia, dove la Tav Spa è nata nel 1991, le tratte Torino-Novara e Roma-Napoli (totale 289 km) sono state completate nel 2006. Rispetto alla stima iniziale, i costi sono cresciuti del 418%. E mentre l'ultima linea del metrò di Madrid (63 km e 27 stazioni), progettata nel 2001, è in funzione dal 2005, la linea C della metropolitana di Roma (35 km e 30 stazioni), il cui progetto risale anch'esso al 2001, sarà in funzione nel 2015. In quattro anni, infine, con il Terminal 4 gli spagnoli hanno quasi raddoppiato l'aeroporto di Madrid Barajas, passato da 45 a 70 milioni di passeggeri l'anno⁵.

La regolamentazione pubblica - unitamente alla disponibilità di risorse finanziarie - ha un ruolo di primo piano per la modernizzazione infrastrutturale. La disciplina normativa deve essere in grado di garantire un'adeguata programmazione e progettazione delle opere (che poi ha importanti riflessi sulla fase realizzativa vera e propria), all'interno di un *iter* certo e tempestivo, nel rispetto dei vari interessi meritevoli di tutela. È bene osservare, però, che una trasposizione di norme da un paese (virtuoso) ad un altro (meno virtuoso) non è suscettibile di produrre automaticamente i medesimi risultati in termini di infrastrutturazione (cfr. il riquadro "Le normative sulle grandi opere pubbliche nei principali paesi europei"). Le particolarità del caso italiano - giuridiche ed extragiuridiche - impongono una valutazione specifica, traendo indicazioni in termini di *policy*, oltre che dal confronto con le regolamentazioni straniere, dalle problematiche evidenziatesi nel corso dell'evoluzione normativa nel nostro ordinamento e dalle principali strozzature delle discipline vigenti.

⁵ Segantini (2008).

Le normative sulle grandi opere pubbliche nei principali paesi europei

Si pensi, ad esempio, che mentre in Italia si è discusso per tanti anni sull'opportunità di introdurre un'apposita normativa per la realizzazione delle grandi opere, i paesi europei più virtuosi non sempre hanno provveduto ad individuare una organica disciplina speciale per i grandi interventi infrastrutturali¹.

Considerando i quattro paesi con una qualità dell'infrastrutturazione - sulla base delle stime del World Economic Forum - tra le migliori venti nel mondo (Germania, Francia, Gran Bretagna e Spagna) e l'Italia (al 55° posto), risulta che salvo limitati disposti specifici, oltre all'Italia (dal 2001-2002), solo la Germania ha una disciplina, pur se non concernente tutte le tipologie infrastrutturali, sulle opere "prioritarie". Nel dicembre 1991, infatti, la Germania ha provveduto ad emanare la legge sull'"Accelerazione della pianificazione delle infrastrutture di trasporto" (strade e ferrovie), che si basa sulla contrazione dei tempi di scelta nella definizione delle linee generali e specifiche del Piano a disposizione delle varie autorità (centrali e locali), sulla limitazione della possibilità di impugnativa da parte sia di autorità locali che di privati, sulla semplificazione delle procedure di esproprio e di indennizzo degli immobili ai privati proprietari (più recentemente, poi, è stata emanata la legge 18-12-2006 di "Accelerazione delle infrastrutture"²).

Negli altri paesi, invece, ci si limita a disciplinare, differentemente dalle normative generali, solo singoli segmenti della procedura. In Francia, ad esempio, è prevista un'apposita programmazione per i grandi interventi infrastrutturali (si procede mediante il Plan Etat - Region - Communes, volto alla ripartizione delle risorse ed alla previsione degli interventi); in altri casi, sono regolati alcuni aspetti relativi alle forme contrattuali e/o al finanziamento dell'intervento (si pensi alla Gran Bretagna con riguardo alla realizzazione e alla gestione di alcune importanti infrastrutture stradali ed autostradali, attuate dalla Highway Agency-HA), o si procede con programmazioni di tipo amministrativo (si pensi al Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte-PEIT spagnolo).

¹ Sugli aspetti comparati, OICE (2007).

² Tale norma ha introdotto:

- a) limiti temporali alla discussione con le associazioni ambientaliste, ammesse di diritto alla partecipazione;
- b) allungamento a 10 anni (estensibili di altri 5) della validità delle dichiarazioni di pubblica utilità;
- c) creazione di apposite autorità di ascolto e reclamo;
- d) riduzione della possibilità di impugnative ad un solo grado di giudizio per 58 progetti di strade e 22 progetti ferroviari di interesse nazionale;
- e) possibilità per i *Länder* di accordarsi con i proprietari sul valore dei terreni da cedere evitando l'espropriazione;
- f) esclusione delle competenze operative dei *Länder* per le opere strategiche, affidate ad una unità autonoma pubblica di pianificazione di livello federale (detta DEGES), con compiti di stazione appaltante.

La legge lascia poi ai *Länder* la responsabilità circa eventuali opere di mitigazione ambientale in aggiunta a quanto previsto in ambito federale.

LA LEGISLAZIONE PER LE GRANDI OPERE NEI
PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Paese	Normativa apposita per grandi opere
Germania	SI
Francia	NO
Gran Bretagna	NO
Spagna	NO
Italia	SI

I diversi ordinamenti, poi, almeno sotto il profilo delle normative contrattuali (ma non necessariamente relativamente alle pratiche applicazioni), presentano numerosi tratti di comunanza, a causa dell'avvicinamento prodotto dalle normative comunitarie sulla disciplina degli appalti pubblici e, quindi, soprattutto per quanto riguarda la fase di selezione della controparte privata. La formula contrattuale usata, tuttavia, non pare decisiva:

infatti, esempi di eccellenza nell'aderenza ai tempi ed ai costi preventivati si riscontrano sia con la modalità tradizionale dell'affidamento separato progetto/esecuzione, che con le diverse formule di integrazione progettazione/esecuzione (dal Design & Build inglese, alla conception-construction francese, alla contratación conjunta spagnola, fino ai più recenti PPP contrattuali, in forma di appalti e/o concessioni)³.

Varie differenze, invece, si rivengono nelle procedure che precedono la fase contrattuale. Tuttavia, Germania, Francia, Gran Bretagna e Spagna - pur in presenza di significative differenze - pongono grande attenzione alla completezza e alla precisione del progetto e degli atti tecnici correlati, nonché al controllo dell'esecuzione.

Per cui, profili di comunanza e di differenza tra ordinamenti (virtuosi e meno virtuosi) evidenziano come un adeguato sviluppo infrastrutturale non sia solo connesso al law in books, ma anche (e soprattutto) al law in action. In altre parole, per un verso, l'osservazione delle normative presenti negli altri ordinamenti europei è utile per introdurre alcuni correttivi alla disciplina italiana; per l'altro, una moderna regolamentazione in materia infrastrutturale, per avere pieno successo, deve essere connessa con un'efficace attuazione amministrativa e, quindi, risulta fondamentale la presenza di uffici pubblici capaci di programmare, progettare, affidare le opere o - quantomeno - controllare.

³ OICE (2007).

Obiettivo di questo Capitolo è analizzare, sotto il profilo della efficienza e della celerità, le normative concernenti l'approntamento delle grandi opere pubbliche nel nostro Paese. L'esposizione è divisa in cinque parti. Nella prima verranno illustrati i principali vincoli amministrativi alle opere pubbliche contenuti nelle normative fino agli anni Novanta dello scorso secolo. Nella seconda si riferirà, in termini generali, sulle principali riforme degli ultimi anni. A tale proposito, nella terza parte, si descriveranno le procedure attualmente previste per la realizzazione delle grandi opere pubbliche. Nella quarta si osserverà la concreta attuazione dalla Legge Obiettivo in questi anni. Infine, verranno formulate alcune considerazioni conclusive.

LE NORMATIVE CHE PRECEDONO LE RIFORME PIÙ RECENTI

Uno dei principali problemi nell'approntamento infrastrutturale, come osservato, è la lentezza della realizzazione degli interventi. Infatti, tra la decisione politica e la concreta costruzione dell'opera intercorrono tempi molto lunghi. Da un lato, l'esecuzione dell'opera può subire rallentamenti di vario genere (tecnico, giuridico, ecc.). Dall'altro, a monte, la fase della individuazione, localizzazione e progettazione è soggetta a svariate regole, suscettibili di collocare la realizzazione di una grande infrastruttura fuori da qualsiasi quadro temporale definito. Tutto ciò costituisce un fattore importante nella dilatazione dei costi dell'opera.

L'assetto infrastrutturale italiano è il prodotto di una molteplicità di normazioni, che si sono succedute nel corso degli ultimi decenni. La consapevolezza del ritardo italiano ha prodotto, nel 2001-2002, una nuova regolamentazione (l. n. 443/2001 e decreto legislativo di attuazione, d.lg. n. 190/2002, per la celere realizzazione di «infrastrutture pubbliche ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale», complesso normativo noto come "Legge Obiettivo") per la realizzazione delle grandi opere, volta a rimediare alle principali storture del precedente assetto normativo.

I difetti delle normative previgenti costituiscono, quindi, un buon parametro di riferimento per valutare le normative più recenti e per interrogarsi, più in generale, sulla capacità dei pubblici poteri ad investire rotta nell'approntamento infrastrutturale.

Più in particolare, precedentemente alle riforme legislative della seconda metà degli anni Novanta, si possono indicare cinque generali fattori di rallentamento⁶:

- la confusione normativa,
- la mancanza di una normativa specifica per le grandi opere pubbliche,
- le numerose procedure amministrative,
- la molteplicità di amministrazioni competenti e l'assenza di uffici *ad hoc*, con strutture idonee a gestire la politica dei grandi lavori pubblici,
- l'assenza di tempi di conclusione delle procedure, o il mancato rispetto di essi.

La confusione normativa. L'eccessiva produzione regolamentare determina sia confusione sulle regole, che iperprocedimentalizzazione amministrativa. Dalla legge fondamentale sui lavori pubblici (l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F), sino alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, la disciplina normativa concernente l'approntamento di infrastrutture è stata caratterizzata dal disordine legislativo. Ogni opera pubblica finiva per avere una sua specifica disciplina, con il suo particolare regime⁷. Inoltre, le disposizioni positive non erano solo troppe, ma poste nei diversi livelli di fonti normative (statale, regionale, regolamentare e, in seguito,

⁶ Su tali aspetti, Cassese (1989), p. 447 ss. e Isae (2003), p. 201 ss.

anche comunitaria). Infine, i correttivi via via introdotti si sono prevalentemente sommati (e non sostituiti) alle norme esistenti e hanno creato problemi di interpretazione con le discipline che intendevano sostituire o migliorare⁸.

La mancanza della definizione giuridica di "grande opera pubblica". L'ordinamento, in sostanza, non riconosce le infrastrutture pubbliche di dimensioni rilevanti come diverse dalle altre opere, per cui esse sono sottoposte al regime generale dei lavori pubblici⁹. In tal modo, nonostante la generale iperproduzione legislativa, si finiva per considerare piccole e grandi opere pubbliche come volte alla realizzazione degli stessi interessi pubblici. Di conseguenza, si ebbe una disciplina uniforme della contabilità generale dello Stato, una normativa di contenimento finanziario e una normativa contrattuale calata nella materia della contabilità. Anche sulla base dell'art. 117 della Costituzione precedente alla riforma del 2001, relativamente alle grandi opere, tra legislazione nazionale e regionale vi è stata grande incertezza.

Le numerose procedure amministrative. Nell'approntamento infrastrutturale sono previste una lunga serie di procedure amministrative volte a tutelare i numerosi interessi pubblici e privati interferenti con le finalità pubblicistiche specificamente connesse alla costruzione dell'opera¹⁰. In sostanza, il complesso procedimentale finalizzato alla realizzazione delle opere pubbliche risulta

⁷ Tralasciando le infrastrutture relative alla difesa, che comprendono sia le opere del demanio militare che quelle relative ai servizi della difesa (caserme e residenze militari, impianti sportivi e ricreativi militari, depositi militari, stabilimenti tecnici, ospedali militari, ecc.), le opere pubbliche sono classificate (a seconda della legislazione di riferimento) in: a) opere stradali e infrastrutture dei trasporti, comprendenti autostrade e strade pubbliche di ogni specie; appartengono al gruppo anche le opere ferroviarie, tranviarie, filoviarie, ecc., gli aeroporti, spettanti alle amministrazioni di appartenenza; b) le opere marittime, come porti, fari, semafori, opere di difesa delle coste, scavi di fondali marini, ecc.; c) le opere idrauliche o altresì denominate opere di regimazione delle acque, come argini ai fiumi, scolmatori, rettifica di corsi di fiumi e torrenti, drenaggio di corsi d'acqua, canali navigabili, porti fluviali, ecc.; d) le opere igieniche, come fognature, impianti di depurazione di acque, mercati pubblici, cimiteri, edilizia sanitaria e ospedaliera, risanamento di aggregati abitativi, ecc.; e) le opere di urbanistica e di edilizia, attinenti all'esecuzione di piani urbanistici, alle abitazioni popolari e ai relativi servizi, alla ristrutturazione di centri storici, alla ricostituzione di ambienti paesaggistici, ai parchi, ai giardini urbani, ecc.; f) le opere di edilizia pubblica, cioè le sedi degli apparati degli enti pubblici, in tutte le loro varietà (quindi edifici per uffici, per opifici e stabilimenti produttivi pubblici, per scuole e università, per musei, per biblioteche, per archivi, ecc. Sono anche opere pubbliche quelle attinenti agli impianti di telecomunicazioni, agli impianti sportivi e ricreativi, ai parchi naturali, alle zone industriali, alla bonifica agraria, all'assetto idrogeologico e alla riforestazione, alla valorizzazione e alla protezione di beni culturali immobiliari (scavi archeologici, palazzi, chiese, castelli, ecc. dichiarati beni culturali), allo smaltimento di rifiuti. Vi sono poi opere che per l'appartenenza e la destinazione non sarebbero pubbliche, ma che la legge qualifica tuttavia pubbliche quanto alla costruzione: così gli edifici per abitazione di cooperative edilizie, così - nel Mezzogiorno - le sedi per stabilimenti industriali. Giannini (1995).

⁸ In generale, sull'inflazione normativa in Italia e sulle sue conseguenze, Cassese e Mattarella (1998) e Sandulli (1998).

⁹ Cassese (1989).

¹⁰ L'attività di realizzazione di un'infrastruttura, infatti, è attraversata - in aggiunta alle normative volte ad una razionale approntamento delle opere, scelta del contraente, aspetti esecutivi, ecc. - dalla disciplina pubblica del regime dei suoli, dalla disciplina dell'ambiente, dalla tutela del paesaggio, dalla gestione del vincolo idrogeologico, dalla gestione e dall'amministrazione dei beni culturali, dalla disciplina dell'utilizzo dei suoli di zone sismiche, dalla destinazione di taluni beni a scopi militari o ad altri scopi ritenuti preminenti (per esempio, in materia di trasporto di energia elettrica e di trasporto ferroviario), Cassese (1989), p. 447.

composto dall'intrico di una serie di passaggi volti a tutelare i diversi interessi, spesso tra loro conflittuali.

La molteplicità delle amministrazioni e l'inefficienza. I soggetti titolari delle varie finalità pubbliche sono diverse amministrazioni, a volte non in rapporto di subordinazione fra di loro. Di conseguenza, non solo le fasi procedurali sono tante, ma il percorso che porta alla realizzazione dell'opera è irto di ostacoli e rallentamenti. Inoltre, si rileva l'assenza di uffici *ad hoc*, con strutture idonee a gestire la politica dei grandi lavori pubblici.

Le carenze delle regolamentazioni temporali. Le norme, consapevoli dell'affollamento di amministrazioni e del lungo e difficoltoso percorso che porta alla realizzazione di un'opera pubblica, spesso non prevedono i tempi di conclusione di singole fasi procedurali e, in definitiva, della procedura nel suo complesso¹¹.

Come si osserverà nel seguito, questi elementi di vincolo sono stati superati solo in parte dalle riforme legislative più recenti. La risoluzione di tali problematiche, infatti, spesso è stata affrontata in maniera affrettata, o con interventi privi di una visione complessiva, o con una inadeguata rimodulazione delle procedure amministrative. Ad esempio, pur in presenza di una legislazione specifica per gli interventi strategici, le grandi opere continuano ad essere regolate da una pluralità di normative; la riduzione di amministrazioni con potere di veto mal si concilia con la nuova distribuzione di funzioni contenuta nella Carta Costituzionale; il ridimensionamento, in via procedurale, di taluni interessi (si pensi all'ambiente) si scontra con le tendenze comunitarie e le forti pressioni delle collettività. Più ampiamente, l'efficienza dell'apparato burocratico, poi, è una problematica da lungo tempo avvertita, ma regolarmente rinviata dall'agenda politica.

IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE

La legislazione degli ultimi anni pare aver acquisito maggiore consapevolezza delle problematiche concernenti l'approntamento infrastrutturale. Infatti, pur non essendo stati risolti tutti i problemi, significativi passi in avanti sono stati fatti.

Da un lato, è stata disegnata una disciplina organica in materia di lavori pubblici (l. n. 109/1994, legge quadro in materia, più volte modificata, nota come "legge Merloni" e regolamenti attuativi). Dall'altro, più recentemente, si è assistito all'emanazione di normative (Legge n. 443/

¹¹ Questo vale sia prima del 1990, che per il periodo successivo a tale data. Infatti, nonostante la l. n. 241/1990, sul procedimento amministrativo, abbia posto una disciplina sui tempi procedurali, quest'ultima - così come le discipline temporali previste nelle normative di settore - non è stata né attuata, né rispettata. Di conseguenza, la legge, anziché servire da stimolo per il miglioramento della pubblica amministrazione, «è diventata, invece, l'arma degli avvocati contro l'amministrazione», Cassese (2003), p. 542.

2001 e D.Lgs. n. 190/2002 citati) volte alla più celere realizzazione di «infrastrutture pubbliche ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale». Da ultimo, poi, la normativa sui contratti pubblici (relativa a lavori, servizi e forniture) è stata raccolta in un apposito “codice” (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che da attuazione alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Di conseguenza, da un lato, la riforma generale (L. Merloni) ha, in primo luogo, rimediato parzialmente alla confusione e sovrapposizione normativa (la legge, tuttavia, come osservato, ha subito a sua volta numerose modifiche). In secondo luogo, a livello di opere di interesse statale si ha una regolamentazione maggiormente organica. In terzo luogo, vengono dettati principi maggiormente definiti per le discipline regionali. In quarto luogo, sono apportati correttivi alle procedure di realizzazione degli interventi. Infine, con riguardo alle grandi opere, si ha la divisione delle competenze amministrative tra Stato e regioni (ma con squilibri a favore dello Stato). Va sottolineato, però, come il quadro normativo generale rimane incerto: per un verso, è destinato a cambiare in sede di attuazione della riforma costituzionale; per l'altro, il difficile parto del (nuovo) regolamento del codice dei contratti ritarda la vigenza di alcuni recenti disposti normativi.

Dall'altro, però, la riforma avviata con le leggi Merloni non pone un rimedio sostanziale alla questione della mancanza di una disciplina specifica per le grandi opere pubbliche (per una descrizione sommaria delle procedure previste per la realizzazione di un'infrastruttura, cfr. il riquadro “Le fasi per la realizzazione delle opere pubbliche”). La L. 2 dicembre 2001, n. 443 e il D.Lgs. n. 190/2002 paiono far fronte a queste esigenze. Quest'ultimi, infatti, individuano percorsi specifici (e privilegiati) per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e insediamenti produttivi riconosciuti come «strategici e di preminente interesse nazionale». In generale, la normativa da essi introdotta è volta all'accelerazione della realizzazione di talune opere destinate a far da sostrato strutturale al rilancio economico e sociale, attraverso la previsione di apposite norme volte a rendere più semplice e celere il procedimento di attuazione di tali interventi.

Più in particolare, la disciplina in questione regola l'approvazione dei progetti e le procedure di aggiudicazione (in quanto rientranti tra le attribuzioni statali in materia di tutela della concorrenza)¹². Successivamente all'emanazione di tale normativa, il legislatore è dovuto intervenire nuovamente sui disposti che realizzano il principio di semplificazione, di decentramento e partecipazione nell'approntamento delle grandi opere, nel tentativo di realizzare una più compiuta conciliazione di tali aspetti. Di conseguenza, la concreta applicazione della nuova disciplina ha reso necessari ulteriori interventi del legislatore (in

¹² Le normative pertinenti la realizzazione delle opere - in quanto costituiscono norme volte a regolare l'attività amministrativa e contrattuale delle amministrazioni aggiudicatarie (contratti, collaudo etc) - sono disciplinate dalla normativa statale per quanto di competenza dei soggetti aggiudicatori statali. Per contro, per quanto di competenza dei soggetti aggiudicatori regionali, le normative concernenti la fase di realizzazione sono applicabili (come già avviene per la legge quadro) sino a quando le regioni o province autonome non introducano una specifica diversa normativa che, comunque, dovrà attenersi ai principi posti dalla legge delega.

particolare: il D.Lgs. 17 agosto 2005, n. 189), oltre che alcuni pronunciamenti della Corte Costituzionale (sentenze n. 303/2003 e n. 233/2004).

Le fasi per la realizzazione delle opere pubbliche

In linea di massima, il procedimento che, nella realizzazione di una opera pubblica, porta dalla decisione politica all'apertura del cantiere, consta di tre fasi:

- *la programmazione,*
- *la progettazione,*
- *la scelta del contraente¹.*

Nella programmazione viene manifestata la volontà di perseguire un determinato fine attraverso la realizzazione di un'opera. Tale atto generale mira a coordinare organicamente la realizzazione di diverse opere pubbliche, compatibilmente con le risorse disponibili. In sostanza, la fase della programmazione è, soprattutto, uno strumento di pianificazione e indirizzo della spesa, per le attività di realizzazione di lavori di un certo importo.

La progettazione consiste nell'elaborazione dei piani e degli schemi grafici necessari per l'esecuzione dei lavori programmati. Come tale, si pone dopo la fase della programmazione e prima di quella dell'appalto dell'opera da realizzare. I progetti sono di tre tipi, corrispondenti a tre necessari livelli di successivi approfondimenti tecnici: preliminare, definitivo ed esecutivo². Ciascuno di essi ha un proprio contenuto, una propria valenza procedimentale ed una connotazione giuridica autonoma.

Il progetto preliminare definisce le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori e il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire. Esso consente l'avvio della procedura espropriativa³.

Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare, nel rispetto delle esigenze, dei criteri, dei vincoli, degli indirizzi e delle indicazioni stabiliti nel progetto preliminare e contiene tutti gli elementi necessari ai fini del rilascio delle autorizzazioni e approvazioni⁴.

¹ Discipline amministrative sono previste anche per la gestione del contratto e sul controllo dei risultati.

² Anche negli altri paesi europei è prevista tale tripartizione. In Gran Bretagna si hanno, addirittura, cinque successivi livelli di approfondimento. Bravo e Romano (1999), p. 416. Più in generale, Mari (2003).

³ Il progetto preliminare è composto, salva diversa determinazione del responsabile del procedimento, dai seguenti documenti: a) relazione illustrativa; b) relazione tecnica; c) studio di prefattibilità ambientale; d) indagini geologiche, idrogeologiche e archeologiche preliminari; e) planimetria generale e schemi grafici; f) prime indicazioni e disposizioni per la stesura dei piani di sicurezza; g) calcolo sommario della spesa. In determinati casi, di realizzazione dell'intervento con particolari formule, a questi elaborati grafici devono aggiungersene altri.

⁴ Esso comprende: a) relazione descrittiva; b) relazione geologica, geotecnica, idrologica, idraulica, sismica; c) relazioni tecniche specialistiche; d) rilievi planoaltimetrici e studio di inserimento urbanistico; e) elaborati grafici; f) studio di impatto ambientale ove previsto dalle vigenti normative ovvero studio di fattibilità ambientale; g) calcoli preliminari delle strutture e degli impianti, h) disciplinare descrittivo e prestazionale degli elementi tecnici; i) piano particellare di esproprio; l) computo metrico estimativo; m) quadro economico.

Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare ed il relativo costo previsto e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo⁵. In sostanza, l'esecutivo è uno strumento di lavoro, che trova la sua naturale utilizzazione in cantiere, dove è utilizzato come guida per l'esecuzione dei lavori.

In definitiva, dopo che il progetto preliminare ha consentito l'avvio della procedura espropriativa, quello definitivo ha reso disponibile l'area su cui sorgerà l'opera pubblica e la legittimazione giuridica alla realizzazione della stessa (mediante il rilascio delle autorizzazioni e le approvazioni richieste dalla legge), si arriva, con l'esecutivo, all'inizio effettivo dei lavori.

Le procedure per la scelta del contraente privato sono volte ad assicurare all'amministrazione la pattuizione più vantaggiosa e l'esecuzione nelle condizioni di maggiore sicurezza. Per questo le regole che disciplinano la contrattazione della pubblica amministrazione sono volte, da un lato, ad assicurare un'ampia concorrenza tra imprenditori privati, a salvaguardia del pericolo di possibili collusioni di funzionari pubblici con imprese private e per creare le condizioni più favorevoli nella erogazione del denaro pubblico. Dall'altro, per la buona riuscita dell'appalto, è necessario che la scelta sia volta a selezionare imprenditori la cui idoneità tecnico-finanziaria e morale sia stata preventivamente accertata dalla amministrazione stessa.

⁵ Il progetto esecutivo è composto dai seguenti documenti: a) relazione generale; b) relazioni specialistiche; c) elaborati grafici comprensivi anche di quelli delle strutture, degli impianti e di ripristino e miglioramento ambientale; d) calcoli esecutivi delle strutture e degli impianti; e) piani di manutenzione dell'opera e delle sue parti; f) piani di sicurezza e di coordinamento; g) computo metrico estimativo definitivo e quadro economico; h) cronoprogramma; i) elenco dei prezzi unitari e eventuali analisi; l) quadro dell'incidenza percentuale della quantità di manodopera per le diverse categorie di cui si compone l'opera o il lavoro; m) schema di contratto e capitolato speciale di appalto.

LE PROCEDURE PREVISTE DALLA LEGGE OBIETTIVO

La realizzazione di infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale è contenuta in una disciplina speciale. Di conseguenza, per tali interventi è previsto un sistema di programmazione, progettazione e approvazione dei progetti differente rispetto a quello normato dalle discipline generali (dal complesso della legge Merloni o, quando l'amministrazione aggiudicatrice è una regione, da una normativa regionale) o da altre normative settoriali (relative, ad esempio, alle opere ferroviarie). La finalità principale di una disciplina apposita per le grandi opere (qualora ritenute strategiche e di preminente interesse per il Paese) è supportare la realizzazione di tali interventi con un percorso amministrativo privilegiato, meno complicato e più celere.

Tendenzialmente, tali risultati vengono perseguiti in due modi: per un verso, limitando le amministrazioni dotate di potere decisionale nella procedura (Stato e regioni); per l'altro, anticipando al progetto preliminare alcuni adempimenti svolti, di regola, in fasi successive

(localizzazione, valutazione di impatto ambientale e possibilità di affidamento sulla base del preliminare). Inoltre, vanno segnalate le misure finalizzate a stabilire una precisa scansione dei tempi procedurali e la predisposizione di accorgimenti per rendere più celere la fase esecutiva (forme contrattuali e norme processuali) e per reperire capitali privati.

Tab. 4 *ITER PROCEDURALE: OPERE REALIZZATE CON LA LEGGE OBIETTIVO
E ALTRE OPERE DI INTERESSE STATALE*

	Legge Obiettivo	Altre opere di interesse statale
Approvazione progetti	Cipe, intesa Stato-regioni	Conferenza di servizi, di regola: maggioranza tra tutte le amministrazioni competenti (Stato, regioni, enti locali); in caso di dissensi qualificati: ricorso a Consiglio dei ministri o Conferenze Stato-autonomie territoriali
Localizzazione	Progettazione preliminare decisione Cipe: intesa Stato-regioni	Progettazione definitiva conferenza di servizi: unanimità Stato-regioni-enti locali; in assenza unanimità: deliberazione Consiglio dei ministri

È necessario ripercorrere più in dettaglio l'iter procedurale contemplato dalle norme per l'approntamento degli interventi in questione. Questo si scompone in programmazione, progettazione preliminare, progettazione definitiva, progettazione esecutiva, realizzazione dell'intervento.

In primo luogo, occorre individuare le opere prioritarie. Tale compito spetta allo Stato e alle regioni (o province autonome) interessate, mentre gli enti locali sono coinvolti solo a titolo consultivo e non è prevista la partecipazione dei privati. In tale fase viene predisposto un piano finanziario degli interventi (per una descrizione più dettagliata di tale fase, cfr. il riquadro "La programmazione").

La programmazione

Le opere vengono individuate a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con i ministri competenti e le regioni. L'atto viene inserito, previo parere del Cipe e intesa della Conferenza unificata Stato-regioni, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le regioni e non ricomprese nel programma.

La prima individuazione delle opere strategiche si è avuta a fine 2001¹.

¹ In sede di prima applicazione della Legge Obiettivo è prevista l'approvazione del programma, da parte del Cipe, entro il 31 dicembre 2001. Di conseguenza, alla fine del 2001, si è proceduto all'identificazione e approvazione del 1° programma di infrastrutture e insediamenti produttivi. Il provvedimento, elaborato sulla base di una verifica delle esigenze del Paese condotta dal Ministero delle infrastrutture - in collaborazione con il Ministero per gli affari regionali - attraverso un confronto ed un'intesa con le singole regioni, ha formato oggetto d'esame nelle riunioni preparatorie della seduta Cipe. Il programma è articolato per sottosistemi, che investono i macrocomparti della mobilità nelle sue varie componenti (valichi, ferrovie, viabilità, porti, interporti, sistemi urbani, ecc.), dell'emergenza idrica nel Mezzogiorno, il settore energetico e delle telecomunicazioni.

La delibera Cipe in oggetto presenta un programma di respiro decennale. In particolare, anche il quadro finanziario riportato nel provvedimento presenta carattere programmatico, con riserva di procedere successivamente alla ricognizione delle diverse fonti di finanziamento disponibili per ciascun intervento. Il cadenzamento triennale del programma è stabilito, per legge, da altri documenti di programmazione di rilevanza nazionale (come il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, che indica sia le risorse finanziarie necessarie, nel breve periodo, per realizzare il piano decennale, sia tutti i passi necessari alla realizzazione delle infrastrutture strategiche)².

Gli interventi previsti nel programma sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma, negli accordi di programma quadro idrici e ambientali, ai fini della individuazione delle priorità e ai fini dell'armonizzazione con le iniziative già incluse nelle intese e negli accordi stessi. Tali atti prevedono l'indicazione delle risorse disponibili e da reperire e sono compresi in una intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola regione³.

² Ad esempio, la delibera Cipe 121/2001 ha inserito 127 interventi tra le infrastrutture strategiche. Il DPEF 2003 - 2006, tra le 127 opere descritte nella delibera quadro, ha indicato 21 opere strategiche. Nel DPEF 2004 - 2007 sono descritte 91 opere, selezionate all'interno delle 127 infrastrutture strategiche; a queste 91 opere appartengono le 21 descritte dal DPEF 2003-2006.

³ Nell'ambito del programma sono, altresì, individuate, con intese generali quadro tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, le opere per le quali l'interesse regionale è concorrente con il preminente interesse nazionale. Per tali opere, le regioni o province autonome partecipano, con le modalità indicate nelle stesse intese, alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio.

In secondo luogo, si ha la progettazione preliminare, che costituisce un momento fondamentale nell'impianto procedurale disegnato dalla Legge Obiettivo¹³. Tale fase - che, se si escludono contrapposizioni tra Stato e regioni, non può essere più lunga di 16 mesi - è volta a raggiungere un documento che contiene una descrizione delle caratteristiche essenziali delle opere (compresi i limiti di spesa) e serve alla localizzazione e ad accertare la compatibilità con l'ambiente dell'intervento. A differenza dalla progettazione preliminare disciplinata dalla legge Merloni, con la Legge Obiettivo è in tale fase che vengono stabiliti una serie di elementi di dettaglio tipici delle fasi progettuali successive¹⁴.

La progettazione preliminare si compone di una fase istruttoria (dove diversi soggetti pubblici e privati sono chiamati ad esprimere pareri) e di un'approvazione in sede Cipe. Così come nella programmazione degli interventi, anche in tale sede lo Stato è "costretto" a raggiungere l'intesa con le regioni interessate dall'opera (tale inciso non potrebbe essere oggetto

¹³ Per comodità, nel seguito con Legge Obiettivo si indicherà il complesso normativo costituito dalla Legge n. 443/2001 ("Legge Obiettivo" in senso proprio) e dal D.Lgs. n. 190/2002 (decreto legislativo di attuazione della Legge n. 443/2001).

¹⁴ In tal senso e sul fatto che il contenuto del progetto definitivo si limiterebbero ad integrare e non a specificare la progettazione preliminare, Gandino (2005), p. 1051 ss. e Dipace (2003), p. 269.

di riforma legislativa, in quanto finirebbe per violare la Costituzione)¹⁵. Molto importante in tale fase, poi, è la valutazione di impatto ambientale, che costituisce un sub-procedimento che si innesta nella procedura principale (cfr. il riquadro “La progettazione preliminare e la valutazione di impatto ambientale”).

Da segnalare il tentativo del legislatore del 2005 di evitare il dilatarsi dei costi nel corso della progettazione. Viene delimitata (già in sede di preliminare) la possibilità di richieste di opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale (la cui spesa non potrà superare il cinque per cento dell'intero costo dell'opera, ma da tale percentuale sono esclusi gli oneri di mitigazione di impatto ambientale individuati nell'ambito della procedura di VIA) e si circoscrivono i pareri emanabili¹⁶, poiché spesso nascondono un accordo con richieste di vario tipo. Inoltre, viene concentrata la gran parte del negoziato in sede di progettazione preliminare: quest'ultima, infatti, assume (ancora di più) un maggiore livello di dettaglio¹⁷ e si riduce proporzionalmente il contenuto del definitivo ed esecutivo (sui principali correttivi introdotti nel 2005, cfr. il riquadro “I correttivi all'impianto della Legge Obiettivo introdotti dal D.Lgs. 17 agosto 2005, n. 189”).

¹⁵ La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 303 del 2003 (similmente, anche Corte Cost., sent. 8-16 luglio 2004, n. 233), ha individuato come elemento essenziale per il rispetto delle competenze costituzionali delle regioni la previsione di una intesa tra Stato e regioni, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina relativa alle grandi infrastrutture; l'intesa delle regioni interessate, d'altronde, può sopraggiungere anche successivamente alla unilaterale individuazione delle opere da parte del Cipe ma, in tal caso, la regione non risulta vincolata sino al raggiungimento dell'intesa stessa. In sostanza, in fase di programmazione e progettazione delle opere pubbliche, le regioni possiedono poteri di veto non superabili centralisticamente: l'intesa con le regioni è una condizione necessaria per ogni decisione che riguardi investimenti infrastrutturali. Di conseguenza, è stata giudicato costituzionalmente illegittimo il comma 3-bis dell'art. 1 della Legge 443/2001 (introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge 1° agosto 2002, n. 166), che prevedeva la possibilità di superare l'eventuale mancata intesa con le regioni (nella fattispecie, in sede di approvazione dei progetti preliminari di investimenti infrastrutturali in sede Cipe) attraverso l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio. Solo per i progetti a carattere “interregionale o internazionale”, la Corte Costituzionale ha lasciato uno spiraglio alla supremazia del potere centrale - ampiamente conosciuta anche in ordinamenti federalisti molto spinti, come quello statunitense (la cosiddetta “*Supremacy Clause*”) o quello tedesco (la cosiddetta “*Konkurrierende Gesetzgebung*”) - prevedendo che anche in mancanza di intesa con la o le regioni interessate il Governo possa procedere oltre, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, previa approvazione del Consiglio dei Ministri e sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali (fatta salva, comunque, la possibilità di ricorso nelle sedi istituzionali appropriate della o delle regioni dissenzienti). In realtà, lo spiraglio è molto stretto perché la Corte prevede che sulla qualifica “interregionale o internazionale” di un progetto debba comunque esservi intesa preventiva della regione interessata. Su tali aspetti, si veda OICE (2004).

¹⁶ Ai sensi dell'art. 4bis, comma 4, «il parere istruttorio sul progetto preliminare ai fini urbanistici ed edilizi è reso dalle sole regioni o province autonome, sentiti i comuni interessati, ai sensi dell'articolo 3. Il parere istruttorio sul progetto definitivo è reso dai singoli soggetti competenti con le modalità dell'articolo 4, e seguenti; le province partecipano al procedimento secondo le competenze loro attribuite».

¹⁷ Con il nuovo art. 2 bis, infatti, viene profondamente riscritta la parte delle norme tecniche contenute nel regolamento generale della Legge Merloni (D.P.R. n. 544 del 1999).

La progettazione preliminare e la valutazione di impatto ambientale

Entro il termine di sei mesi dall'approvazione del programma, i soggetti aggiudicatori trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il progetto preliminare delle infrastrutture di competenza¹. Ove sia necessario l'espletamento di procedure di gara il termine è elevato a nove mesi.

Ove competenti, il progetto viene trasmesso anche al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministero delle attività produttive ed al Ministero per i beni e le attività culturali, alle regioni competenti per territorio e agli enti gestori delle interferenze. Tali soggetti comunicano le proprie valutazioni al Ministero per le infrastrutture entro novanta giorni dalla ricezione del progetto preliminare. Ove non sia pervenuto nel termine prescritto una o più delle valutazioni o pareri di cui sopra, il Ministero delle infrastrutture invita i soggetti medesimi a rendere la valutazione o parere entro i successivi trenta giorni; in mancanza di riscontro il Ministro formula la propria proposta al Cipe, con eventuali prescrizioni. In tale fase è anche compresa la valutazione di impatto ambientale, ma non è chiaro se in sua assenza la procedura possa andare avanti. Nella concreta azione amministrativa, i contrasti tra interesse produttivo (perseguito dal Ministero delle infrastrutture) e interesse protettivo (tutelato dal Ministero dell'ambiente) hanno - di fatto - rallentato e/o bloccato le opere (tant'è che si è giunti persino a ideare un accorpamento tra i due ministeri).

Il procedimento di valutazione di impatto ambientale è un sub-procedimento che si innesta nella procedura principale ed è volto a tutelare un interesse (l'ambiente) particolarmente rilevante. Il procedimento di valutazione di impatto ambientale è obbligatorio e vincolante per tutte le opere ad esso soggette. Di conseguenza, il permesso di costruire non può essere rilasciato se non è concluso il procedimento di valutazione di impatto ambientale. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e, per le opere incidenti su aree sottoposte a vincolo di tutela culturale o paesaggistica, il Ministro per i beni e le attività culturali, decorsi novanta giorni dalla data di presentazione della documentazione da parte del soggetto aggiudicatore o dell'autorità proponente, provvedono ad emettere la valutazione sulla compatibilità ambientale dell'opera, comunicandola alle regioni interessate e al Ministro delle infrastrutture nonché, in taluni casi, anche al Ministro delle attività produttive. Il Ministro dell'ambiente, a tale fine, si avvale di una specifica commissione composta da esperti in materia.

Il progetto preliminare viene approvato dal Cipe (è vietato ricorrere alla conferenza di servizi, le cui decisioni - prima all'unanimità, ora a maggioranza ed estese ad un gran numero di amministrazioni - nella progettazione delle opere non prioritarie hanno prodotto numerosi rallentamenti). Tale collegio decide a maggioranza con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni interessate, che si pronunciano dopo aver sentito i comuni nel cui territorio si realizza l'opera. La pronuncia deve intervenire comunque nei termini, anche nel caso in cui i comuni interessati non si siano tempestivamente espressi. Anche il provvedimento di compatibilità ambientale è adottato dal Cipe, contestualmente all'approvazione del progetto preliminare². In caso di motivato dissenso del Ministro dell'ambiente o del Ministro

¹ Per le opere già previste nel primo programma, il termine decorre dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 190/2002.

² Per le infrastrutture ed insediamenti produttivi soggetti a *screening* o valutazione di impatto ambientale regionale, il provvedimento di compatibilità ambientale è emesso dal Cipe previa valutazione regionale.

per i beni e le attività culturali, l'adozione del provvedimento di compatibilità ambientale è demandata al Consiglio dei Ministri, che vi provvede nella prima riunione utile successiva.

L'approvazione determina l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa Stato-regione sulla sua localizzazione, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici. Gli enti locali provvedono alle occorrenti misure di salvaguardia delle aree impegnate e delle relative eventuali fasce di rispetto.

In caso di motivato dissenso delle regioni è prevista una procedura straordinaria. In primo luogo, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, il progetto preliminare è sottoposto alla valutazione del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti della regione. Il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nei quarantacinque giorni dalla ricezione, valuta i motivi del dissenso e la eventuale proposta alternativa che, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, la regione dissenziente hanno formulato all'atto del dissenso. Il parere del Consiglio è rimesso dal Ministro delle infrastrutture al Cipe, che assume le proprie motivate definitive determinazioni entro i successivi trenta giorni.

Ove anche in questa sede permanga il dissenso della regione, all'approvazione del progetto preliminare si provvede entro sessanta giorni con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri (su proposta del Ministro delle infrastrutture e, per le infrastrutture di competenza di altri ministeri, di concerto con il Ministro delle attività produttive o altro ministro competente per materia, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali).

In secondo luogo, per le altre infrastrutture ed insediamenti produttivi (sprovvisti del carattere interregionale o internazionale), in caso di dissenso delle regioni si provvede, entro i successivi sei mesi, a mezzo di un collegio tecnico costituito d'intesa tra il Ministero delle infrastrutture e la regione, ad una nuova valutazione del progetto preliminare e della eventuale proposta alternativa che, nel rispetto delle funzionalità dell'opera, la regione dissenziente avesse formulato all'atto del dissenso. Ove non si raggiunga un accordo sul progetto preliminare, il Ministro delle infrastrutture propone al Cipe, d'intesa con la regione interessata, la sospensione della infrastruttura, in attesa di nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma, ovvero l'avvio della procedura prevista in caso di dissenso sulle infrastrutture o insediamenti produttivi di carattere interregionale o internazionale.

In terzo luogo, segue la progettazione definitiva. Sulla base del documento approvato - con prescrizioni, opere e misure mitigatrici - nella fase precedente, viene avviata una nuova fase istruttoria, dove si ha la partecipazione di privati (interessati alle attività espropriative) e di tutte le pubbliche amministrazioni (e/o gestori di opere interferenti: Enel, Snam, Anas, ecc.) competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di vario tipo. I soggetti autorizzatori sono sentiti in conferenza di servizi (con finalità istruttoria), nella quale possono essere richieste modificazioni e integrazioni al progetto preliminare, purchè non suscettibili di snaturarlo (la conformità del definitivo al preliminare, dal punto di vista ambientale, viene verificata anche a seguito dell'approvazione). Segue l'approvazione in sede Cipe - con il voto favorevole della maggioranza dei componenti - che sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque

denominato e consente la realizzazione e l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato e vale come dichiarazione di pubblica utilità (per una descrizione più dettagliata di tale fase, cfr. il riquadro "Il progetto definitivo").

Il progetto definitivo

Il progetto definitivo delle infrastrutture è integrato da una relazione del progettista attestante la rispondenza al progetto preliminare ed alle eventuali prescrizioni dettate in sede di approvazione dello stesso, con particolare riferimento alla compatibilità ambientale ed alla localizzazione dell'opera. È corredato, inoltre, dalla definizione delle eventuali opere e misure mitigatrici e compensative dell'impatto ambientale, territoriale e sociale.

L'avvio del procedimento di dichiarazione di pubblica utilità è comunicato (dal soggetto aggiudicatore, o per esso dal concessionario o contraente generale) ai privati interessati alle attività espropriative. Quest'ultimi, nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione di avvio del procedimento, possono presentare osservazioni al soggetto aggiudicatore, che dovrà valutarle per ogni conseguente determinazione.

Il progetto definitivo è rimesso (da parte del soggetto aggiudicatore, del concessionario o contraente generale) a ciascuna delle amministrazioni interessate dal progetto rappresentate nel Cipe ed a tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di ogni genere e tipo, nonché ai gestori di opere interferenti. Nel termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento del progetto, tali soggetti possono presentare le loro osservazioni. Quest'ultime possono consistere in motivate proposte di adeguamento, in richieste di prescrizioni per il progetto definitivo, in varianti migliorative che non modificano la localizzazione e le caratteristiche essenziali delle opere e devono tener conto dei limiti di spesa e delle caratteristiche prestazionali e delle specifiche funzionali individuati in sede di progetto preliminare.

Le proposte e richieste sono acquisite dal Ministero a mezzo di apposita conferenza di servizi, convocata non prima di trenta giorni dal ricevimento del progetto da parte dei soggetti interessati e conclusa non oltre il termine di novanta giorni. Tale conferenza ha finalità istruttoria (e, quindi, i pareri ivi acquisiti non vincolano la decisione finale).

Nei novanta giorni successivi alla conclusione della conferenza, il Ministero delle infrastrutture valuta la compatibilità delle proposte e richieste pervenute. Poi, formula la propria proposta al Cipe che, nei trenta giorni successivi, approva, eventualmente con integrazioni o modificazioni, il progetto definitivo.

Tale decisione, adottata con il voto favorevole della maggioranza dei componenti il Cipe, sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione e (per gli insediamenti produttivi strategici) l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato.

In caso di dissenso della regione, si ha l'attivazione della procedura straordinaria precedentemente descritta. Gli enti locali provvedono all'adeguamento definitivo degli elaborati urbanistici di competenza ed hanno facoltà di chiedere al soggetto aggiudicatore (o al concessionario o contraente generale), di porre a disposizione gli elaborati a tale fine necessari.

La normativa prevede, inoltre, una procedura alternativa, maggiormente semplificata, per l'approvazione dei progetti definitivi¹. In sostanza, quest'ultimi possono essere approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Cipe integrato dai presidenti delle regioni, sentita la Conferenza Unificata e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari².

Sul progetto definitivo si procede ad una verifica di ottemperanza alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale. Tali aspetti, da ultimo, hanno subito modifiche normative, di cui si riferirà più approfonditamente nel seguito. La Commissione speciale (di cui si vale il Ministero dell'ambiente) verifica l'ottemperanza del progetto definitivo alle prescrizioni del provvedimento di compatibilità ambientale e effettua gli opportuni controlli sull'esatto adempimento dei contenuti e delle prescrizioni di cui al decreto di compatibilità ambientale. Qualora il progetto definitivo sia sensibilmente diverso da quello preliminare, la Commissione riferisce al Ministro dell'ambiente che può disporre, nei trenta giorni dalla comunicazione fatta dal soggetto aggiudicatore, concessionario o contraente generale, l'aggiornamento dello studio di impatto ambientale e la nuova pubblicazione dello stesso, anche ai fini dell'eventuale invio di osservazioni da parte dei soggetti pubblici e privati interessati. Qualora si riscontrino violazioni degli impegni presi ovvero modifiche del progetto che comportino significative variazioni dell'impatto ambientale, la Commissione riferisce al Ministro dell'ambiente il quale ordina al soggetto gestore di adeguare l'opera e, se necessario, richiede al Cipe la sospensione dei lavori ed il ripristino della situazione ambientale a spese del responsabile, nonchè l'adozione di provvedimenti cautelari.

¹ Si tratta di una modifica introdotta dall'art. 13, co. 6, l. 1 agosto 2002, n. 166.

² Poichè il predetto DPCM si caratterizza per la capacità di assorbire, oltre che qualunque altra autorizzazione, anche la dichiarazione di compatibilità ambientale della localizzazione urbanistica, potrà essere utilizzato soprattutto per opere che già prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 190/2002 risultino dotate di progettazione preliminare. Infatti, secondo le modalità previste nella disciplina introdotta dal decreto legislativo applicativo della Legge Lunardi, la valutazione di impatto e di localizzazione sono anticipate alla fase della progettazione preliminare. Per tali considerazioni, Camera dei Deputati - Servizio studi (2002).

Pur in presenza di una sostanziale riduzione delle amministrazioni con poteri di veto nella procedura e di riduzioni dei tempi di conclusione nella progettazione, può verificarsi - e di fatto si è verificato - che l'implementazione legislativa tradisca i principi ispiratori alla base delle norme. È per tale ragione che l'impianto della legge obiettivo, soprattutto dopo i correttivi introdotti nel 2005, contiene disposti volti a prevenire o rimediare all'assenza di centri di responsabilità nella progettazione delle opere e, in definitiva, all'indefinita realizzazione temporale degli interventi (cfr. il riquadro "Le misure organizzative e procedurali volte ad evitare rallentamenti nella progettazione dell'opera").

Le misure organizzative e procedurali volte ad evitare rallentamenti nella progettazione dell'opera

Sotto il profilo organizzativo, in primo luogo, il Ministero delle infrastrutture ha un ruolo di impulso e di controllo «ai fini della sollecita progettazione e approvazione» e svolge attività di supporto (al Cipe, con le regioni) nella realizzazione degli interventi. In tale direzione, ove non vi siano specifiche professionalità interne, può avvalersi di una «struttura tecnica di missione» (composta di dipendenti pubblici e esperti nominati dall'esterno).

In secondo luogo, è previsto, in via ordinaria, la nomina di commissari straordinari sin dall'inizio della fase istruttoria. I commissari «seguono l'andamento delle opere» e «provvedono alle opportune azioni di indirizzo e supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati»; essi possono essere abilitati, dal Presidente del Consiglio, all'adozione, in sostituzione dei soggetti competenti, dei «provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla sollecita progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi».

In terzo luogo, è stata introdotta la figura della società pubblica di progetto, con lo scopo di coordinare l'attività di più soggetti pubblici. In particolare, ad essa sono affidate alcune competenze necessarie alla realizzazione dell'opera, all'espropriazione delle aree interessate, all'utilizzazione delle stesse e di altre fonti di autofinanziamento indotte dall'infrastruttura. Alla società di progetto possono partecipare camere di commercio e fondazioni bancarie, con l'eventuale contributo di soggetti privati.

Sotto il profilo procedurale, da segnalare le norme che prevedono che, in caso di sospensioni, la deviazione dai tempi ordinariamente previsti non può essere superiore a novanta giorni. Anche le verifiche, le comunicazioni e i pareri di competenza della Commissione speciale di Via, sul rispetto del progetto definitivo al preliminare sono corredati da tempi definiti.

Inoltre, gli enti gestori delle reti ed opere destinate al pubblico servizio, in qualsiasi modo interferenti con l'infrastruttura da realizzare, hanno obblighi di cooperazione nella realizzazione dell'intervento - sia in fase di progettazione (preliminare e definitiva), sia in quella realizzativa vera e propria - circoscritti temporalmente.

Infine, si cerca di velocizzare l'iter anche prevedendo la possibilità del passaggio di documenti su supporto informatico, eccetto che per le amministrazioni che «non dispongono di adeguati mezzi di gestione del supporto informatico».

A questo punto, espletata la partecipazione dei diversi interessi pubblici e privati coinvolti dall'intervento e ottenute le autorizzazioni necessarie, si procede alla preparazione del progetto esecutivo (predisposto dal concessionario o dal contraente generale), sulla base del quale verrà realizzata l'opera. Tale fase - soprattutto dopo le modifiche del 2005 - è essenzialmente gestita dal soggetto aggiudicatore, salvo che non siano necessarie varianti che comportino modificazioni "sostanziali" al progetto approvato, nel qual caso dovranno esprimersi nuovamente Stato e regioni (cfr. il riquadro "Le varianti").

Le varianti

Le varianti da apportare al progetto definitivo deliberato dal Cipe, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate esclusivamente dal soggetto aggiudicatore ove non assumano rilievo sotto l'aspetto localizzativo, nè comportino altre sostanziali modificazioni rispetto al progetto approvato e non richiedano la attribuzione di nuovi finanziamenti (a carico dei fondi annualmente destinati nella legge finanziaria); in caso contrario sono approvate dal Cipe.

Nella prima ipotesi il soggetto aggiudicatore informa il Ministero delle infrastrutture e il presidente della regione interessata delle varianti che intende approvare direttamente; se l'opera è soggetta a VIA (o ricade in ambiti soggetti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), sono informati anche il Ministero dell'ambiente e il Ministero per i beni e le attività culturali. I predetti soggetti, nel termine perentorio di quarantacinque giorni dalla data di ricezione, hanno facoltà di rimettere al Cipe l'approvazione della variante.

Nella seconda ipotesi le varianti rilevanti sotto l'aspetto localizzativo sono approvate con il consenso dei presidenti delle regioni, espresso con la procedura prevista per l'approvazione del progetto preliminare. Per le opere il cui finanziamento è stato assegnato su presentazione del piano economico finanziario, la richiesta di nuovi finanziamenti comporta la revisione dello stesso.

L'istruttoria delle varianti che non possono essere approvate dal soggetto aggiudicatore è compiuta con le modalità previste per l'approvazione del progetto definitivo. In caso di motivato dissenso delle regioni si ha l'applicazione delle procedure previste in caso di contrasti nell'approvazione del preliminare.

Il Cipe, nei casi di maggiore «gravità», può ordinare la sospensione dell'esecuzione. La medesima informativa è resa altresì al sindaco del comune su cui ricade l'intervento.

Infine, ove le integrazioni, adeguamenti o varianti comportino modificazioni del piano di esproprio, il progetto è nuovamente approvato ai fini della dichiarazione di pubblica utilità dall'autorità espropriante, previa, occorrendo, nuove comunicazioni ai privati interessati.

.Anche la fase di realizzazione delle infrastrutture strategiche è disciplinata - rispetto alla disciplina generale - da regole innovative, volte ad una più razionale e rapida esecuzione degli interventi. Si può utilizzare la concessione di costruzione e gestione, o l'affidamento unitario a contraente generale (*general contractor*). Il contraente generale si distingue dal concessionario perchè si occupa della sola costruzione e non della gestione dell'opera eseguita.

L'aggiudicazione delle concessioni e degli affidamenti a contraente generale avviene mediante procedura ristretta. Per l'affidamento delle concessioni si pone a base di gara il progetto preliminare; per l'affidamento a contraente generale si pone a base di gara il progetto preliminare, ovvero quello definitivo (cfr. il riquadro "La concessione di costruzione e gestione e l'affidamento unitario a contraente generale").

Viene prevista, inoltre, una disciplina speciale relativa alle procedure per la realizzazione di opere in *project financing*.

La concessione di costruzione e gestione e l'affidamento unitario a contraente generale

Sono due, quindi, le ipotesi percorribili nella realizzazione di una grande infrastruttura.

Nel primo caso, si ha un concessionario che assume a proprio carico il rischio di gestione dell'opera. Il prezzo eventualmente da accordare al concessionario e la durata della concessione sono determinati, nel bando di gara, sulla base del piano economico finanziario e costituiscono parametri di aggiudicazione della concessione. Il concessionario si avvale di appaltatori e, eventualmente, di un contraente generale.

Nella seconda ipotesi, il soggetto aggiudicatore può affidare ad un soggetto dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere, nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria, la realizzazione dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto (preliminare o definitivo redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara), contro un corrispettivo pagato, in tutto o in parte, dopo l'ultimazione dei lavori.

Il contraente generale provvede, tra le altre cose, allo sviluppo della progettazione e all'esecuzione («con qualsiasi mezzo») dei lavori e alla loro direzione, oltre che al prefinanziamento, in tutto o in parte, dell'opera da realizzare. La sorveglianza sulla realizzazione delle opere spetta al soggetto aggiudicatore.

In sostanza, il general contractor è qualificato soprattutto per specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario all'intervento in tutto o in parte con mezzi finanziari privati, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lo lega all'amministrazione e per l'assunzione del relativo rischio.

Il contraente generale può essere un singolo soggetto o più soggetti; nel primo caso provvede alla esecuzione unitaria delle attività direttamente, nel secondo a mezzo di apposita società di progetto costituita tra i vari componenti; alla società possono partecipare anche istituzioni finanziarie, assicurative e tecnico operative preventivamente indicate in sede di gara. Per il finanziamento delle opere, il contraente generale o la società di progetto possono emettere obbligazioni, che sono garantite dal soggetto aggiudicatore nei limiti del proprio debito nei loro confronti¹.

¹ Alcuni limiti, solo parzialmente risolti dalle modifiche del 2005, caratterizzano l'introduzione del contraente generale, in quanto istituto che non incide sull'ammontare della spesa pubblica necessaria alla realizzazione dell'opera; semmai, l'impatto positivo si ha sull'articolazione della spesa negli anni, attraverso un sistema di pagamenti differiti nel tempo che non impegnano immediatamente tutto il costo dell'opera sul bilancio corrente dell'amministrazione. Sono state rilevate, poi, alcune aree critiche, come ad esempio la mancanza di una delimitazione dell'ambito oggettivo di applicazione della normativa in relazione alle opere da realizzare, la mancanza della definizione del rapporto tra costruttore e gestore dell'opera, le incertezze sui tempi e sui costi complessivi; tutti questi temi suggeriscono un'attenzione e cura particolare, sia a livello di previsioni contrattuali sia di tetti di spesa. Le considerazioni riportate sono tratte da Salvatore (2002), p. 1244 ss. e Mari (2003) p. 1917.

Infine, per tali infrastrutture sono previste regole particolari in materia processuale. Infatti, nei giudizi davanti agli organi di giustizia amministrativa che riguarda le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti produttivi e relative attività di espropriazione, occupazione ed asservimento, si hanno meccanismi di accelerazione processuale (dimezzamento dei termini processuali, previsto in via più limitata per le opere pubbliche in generale), oltre che ulteriori disposti volti ad impedire che l'instaurazione e la definizione della controversia apportino conseguenze eccessivamente onerose per il soggetto aggiudicatore e, più in generale, tesi a garantire il «preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera» (art. 254, d.lg. n. 163/2006).

I correttivi all'impianto della Legge Obiettivo introdotti dal D.Lgs. 17 agosto 2005, n. 189

Come osservato in precedenza, la concreta attuazione della Legge Obiettivo ha richiesto - in presenza, da un lato, di talune problematiche concernenti il rapporto tra interessi centrali e interessi decentrati e ambientali; dall'altro, a causa dell'esigenza di operare ulteriori semplificazioni della procedura di realizzazione delle grandi opere - alcuni interventi correttivi. I principali, in particolare, sono contenuti nel D.Lgs. 17 agosto 2005, n. 189, oltre che in alcune importanti decisioni della Corte Costituzionale (sentenza n. 303 del 2003 citata).

Il provvedimento legislativo in esame costituisce decreto correttivo al D.Lgs. 20 agosto 2002, n. 190. Tali modifiche, in linea generale, prevedono: nuovi livelli di progettazione; l'introduzione della società pubblica di progetto; nuove aliquote per le tariffe dei progetti; compensi ad hoc per il contraente generale.

In tale sede, merita riepilogare, più in particolare, gli aspetti concernenti la progettazione delle grandi opere che incidono sui tempi e sulla (positiva) conclusione della procedura. Le innovazioni, va sottolineato, sono ampie e di diverso tipo, ma di seguito, operando una inevitabile semplificazione, si raggrupperanno le modifiche attorno a due problematiche (che presentano, tra esse, profili di connessione), alle quali il Decreto Legislativo tenta di apportare soluzione. In primo luogo: la lunghezza e incertezza della procedura. In secondo luogo: la ponderazione degli interessi ambientali (anche con riferimento alla partecipazione dei privati e di altre amministrazioni al procedimento).

Con riguardo al primo aspetto, nonostante il legislatore del 2001-2002 abbia previsto tempi definiti e meccanismi di decisione unilaterale in assenza di accordi tra le parti pubbliche, nella concreta prassi amministrativa il negoziato si svolge a tutto campo e la procedura è suscettibile di incappare in svariate interruzioni. Sono diverse, relativamente a tali profili, le previsioni di correttivi contenute nel D.Lgs. 17 agosto 2005, n. 189. Primo: il legislatore riconosce che, nel corso dell'istruttoria o approvazione dei progetti, per via di interruzioni e sospensioni dovute a ragioni di vario tipo, possano non essere rispettati i tempi originariamente contemplati. Di conseguenza, si cerca di contenere tali imprevisti all'interno di tempi definiti (di regola, entro novanta giorni).

Secondo: anche le verifiche, le comunicazioni e i pareri di competenza della Commissione speciale di Via - che, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 e del D.L. 14 novembre 2003, n. 315, è integrata con componenti designati dalle regioni per le opere per

le quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale - sul rispetto del progetto definitivo al preliminare sono corredati da tempi definiti.

Terzo: si formalizza la negoziazione svolta in via informale e si tenta di delimitare preventivamente, per quanto possibile, l'ambito e l'ampiezza delle richieste degli enti decentrati (in alcuni casi, viene escluso l'intervento di quest'ultimi). Da un lato, si prevede che «ove necessario, nell'ambito della Conferenza possono tenersi più riunioni preparatorie e istruttorie, anche con soggetti diversi in relazione all'avanzamento e all'ambito delle singole attività istruttorie e possono essere costituiti gruppi ristretti di lavoro» (art. 4-ter, comma 2)¹. Dall'altro, viene delimitata (già in sede di preliminare) la possibilità di richieste di opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale (art. 3, comma 3) e si circoscrivono i pareri emanabili, poiché spesso nascondono un accordo con richieste di vario tipo. Inoltre, viene concentrata la gran parte del negoziato in sede di progettazione preliminare: quest'ultima, infatti, assume un maggiore livello di dettaglio e si riduce proporzionalmente il contenuto del definitivo ed esecutivo.

Quarto: in direzione opposta ai precedenti disposti, si prevede la possibilità di avviare la procedura di localizzazione dell'opera e di valutazione di impatto ambientale sulla scorta del progetto definitivo, anche indipendentemente dalla redazione e dalla approvazione del progetto preliminare (art. 4-bis, commi 5, 6 e 7 e 9).

Quinto: si tenta, per quanto possibile, di evitare la riapertura della intera procedura nel caso in cui vi siano varianti da apportare, sia in sede di redazione del progetto esecutivo sia in fase di realizzazione delle opere, al progetto definitivo.

Sesto: viene parzialmente rimodellata la disciplina relativa alla programmazione e gestione della risoluzione delle interferenze. In particolare, gli enti gestori delle reti ed opere destinate al pubblico servizio, in qualsiasi modo interferenti con l'infrastruttura da realizzare, hanno obblighi di cooperazione nella realizzazione dell'intervento circoscritti temporalmente.

Settimo: si prevede la nomina di commissari straordinari sin dall'inizio della fase istruttoria (e non soltanto, quindi, per seguirne l'andamento), per agevolare la realizzazione dell'opera.

Ottavo: è stata introdotta la figura della società pubblica di progetto con lo scopo di coordinare l'attività di più soggetti pubblici. In particolare, ad essa sono affidate alcune competenze necessarie alla realizzazione dell'opera, all'espropriazione delle aree interessate, all'utilizzazione delle stesse e di altre fonti di autofinanziamento indotte dall'infrastruttura.

Infine, si cerca di velocizzare l'iter anche prevedendo la possibilità del passaggio di documenti su supporto informatico.

Relativamente al secondo aspetto precedentemente citato, le recenti modifiche normative (in questo caso bisogna fare riferimento anche alla Legge 18 aprile 2005, n. 62 e al D.L. 14 novembre 2003, n. 315) circondano di maggiori garanzie l'interesse ambientale, prevedendo, tra le altre cose, una maggiore partecipazione dei soggetti pubblici e privati. La maggiore attenzione all'ambiente, inoltre, è provocata dagli impulsi provenienti dal livello comunitario. Con riferimento a tali aspetti, le modifiche sono riassumibili intorno a sei punti.

In primo luogo, non si può concedere il provvedimento di autorizzazione a costruire se non si è concluso il procedimento di impatto ambientale (art. 17, comma 3, come modificato dalla Legge 18 aprile 2005, n. 62, Legge comunitaria 2004).

¹ In ogni caso, ogni singolo soggetto partecipante alla Conferenza deve comunicare le proprie eventuali proposte motivate di prescrizioni o varianti, compatibili con la localizzazione qualora già approvata in sede di progetto preliminare, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di ricezione del progetto definitivo.

In secondo luogo, la progettazione preliminare assume un maggiore livello di dettaglio anche con riguardo agli aspetti ambientali.

In terzo luogo, l'istruttoria relativa alla procedura per la valutazione di impatto ambientale deve tenere conto di una pluralità di fattori (art. 18, comma 1). Inoltre, lo studio di impatto ambientale è redatto (dal soggetto proponente), tra le altre cose, secondo le direttive comunitarie in materia (art. 18, comma 2²).

In quarto luogo, si rinforzano le previsioni sul rispetto - nel passaggio dal progetto definitivo al preliminare; nel caso di variazioni progettuali intervenute nella fase di progettazione esecutiva; in ipotesi di variazione di localizzazione, di rilevante impatto ambientale, da parte del Cipe - delle prescrizioni di tipo ambientale.

In quinto luogo, le regioni, gli enti locali e gli altri soggetti pubblici e privati possono partecipare alle eventuali procedure di valutazione di impatto ambientale nazionale, rimettendo le proprie valutazioni ed osservazioni al Ministero dell'ambiente (art. 4bis, comma 4), il quale, ai fini delle valutazioni di propria competenza, tiene conto delle eventuali osservazioni ad esso rimesse dai soggetti pubblici e privati interessati (art. 18, comma 4)³. Inoltre, anche in assenza di Via, è prevista la «consultazione» del preliminare da parte del pubblico (art. 3, comma 3, ultima parte).

² In ogni caso, lo studio di impatto ambientale, anche ai sensi dell'allegato tecnico previsto dal D.Lgs. n. 189 del 2005, «deve almeno comprendere: una descrizione del progetto con informazioni relative alla sua ubicazione, concezione e dimensioni; una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e possibilmente compensare rilevanti effetti negativi; i dati necessari per individuare e valutare principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente; una descrizione sommaria delle principali alternative prese in esame dal committente con indicazione delle principali ragioni della scelta sotto il profilo dell'impatto ambientale; dati, analisi ed informazioni relative al progetto stesso, alla utilizzazione delle risorse naturali, alla emissione di inquinanti, alla creazione di sostanze nocive ed allo smaltimento dei rifiuti. Il soggetto aggiudicatore deve redigere una relazione sui metodi di previsione utilizzati per la valutazione dell'impatto ambientale e delle misure previste per evitare, ridurre ed eventualmente compensare effetti negativi rilevanti del progetto sull'ambiente, nonchè consegnare un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse ed indicare le eventuali difficoltà riscontrate. Lo SIA di un lotto di infrastruttura deve contenere elementi di massima che diano informazioni sull'impatto ambientale determinato dalla realizzazione degli altri lotti secondo le scelte seguite nel progetto presentato».

³ Le osservazioni sono rimesse «nei modi e termini di cui all'articolo 6 della legge 8 luglio 1986, n. 349» e non più ai sensi dell'art. 9 di tale norma.

L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE OBIETTIVO

Ripercorsa la normativa sull'approntamento delle grandi opere, è opportuno considerare l'attuazione di tale legislazione e, quindi, la realizzazione concreta degli interventi dal 2001 fino ad oggi. La concreta operatività della Legge Obiettivo ha prodotto risultati inferiori a quelli attesi (ed è anche per tale motivo che l'impianto normativo ha subito numerose modifiche). Ciò è dovuto non solo a causa di alcuni disposti contenuti nella regolamentazione suscettibili di miglioramento (o migliorati con le riforme del 2005), ma anche, soprattutto, al discostamento tra *law in books* e *law in action*.

Prima di affrontare i contenuti dell'attuazione, va rilevata la difficoltà di lettura dei dati. Per un verso, spesso i documenti ufficiali usano denominazioni diverse, rendendo complesso ricomprendere alcuni interventi all'interno dell'operatività della Legge Obiettivo. Per l'altro, abbastanza frequentemente, nel dibattito pubblico si fa confusione nell'interpretare i risultati della disciplina sulle opere prioritarie: ad esempio, spesso si parla di "attivazione" (degli investimenti), piuttosto che ricorrere a concetti più concreti come quelli di "finanziare", "progettare", "spendere", "realizzare". Da ciò, ovviamente, ne consegue una certa indeterminatezza nella valutazione della concreta attuazione della Legge Obiettivo.

Inoltre, pur avendo affrontato il legislatore, in più occasioni, la problematica dei flussi informativi in materia di investimenti e lavori pubblici, non si è tuttora riusciti a garantire un livello soddisfacente di efficienza. Tant'è che la stessa Corte dei Conti ha avuto modo di soffermarsi sull'indecifrabilità dei bilanci delle grandi opere.

Per quanto riguarda i contenuti, in termini generali, si può constatare come la lentezza nella procedure di progettazione delle opere e il dilatarsi dei costi nel corso della realizzazione continuino a costituire problemi rilevanti.

Dati dettagliati, a tale proposito, possono rinvenirsi in recenti Rapporti sull'attuazione della Legge Obiettivo predisposti dal Servizio Studi della Camera dei Deputati e dall'Istituto di ricerca Cresme, in collaborazione con l'Istituto Nova e con il coordinamento del Dipartimento Ambiente, territorio e lavori pubblici del Servizio studi¹⁸.

I Rapporti in oggetto, tra le altre cose, forniscono dati sintetici in merito all'evoluzione dell'intero Programma delle infrastrutture strategiche e, nell'ambito di questo, degli interventi deliberati dal Cipe. Per cui, nel primo caso, vengono osservati tutti gli interventi giuridicamente rientranti nel campo di applicazione della Legge Obiettivo (per i quali non vi è stata una delibera del Cipe), al di là della denominazione formale contenuta nei documenti ufficiali; nel secondo, l'attenzione è focalizzata sulle grandi infrastrutture oggetto di una delibera del Cipe. Come osservato, già da tale scomposizione si pone un problema di coordinamento fra differenti fonti e la situazione presente appare ancora distante da quella, auspicata, di un sistema omogeneo, privo di duplicazioni, basato su un flusso unico di rilevamento, organizzazione e trasmissione di informazioni agli organi a vario titolo competenti (in primo luogo al Parlamento).

Nel seguito, quindi - facendo riferimento ai risultati raggiunti dagli studi predisposti dalla Camera dei Deputati - si considererà prima l'attuazione di tutti gli interventi ricadenti all'interno

¹⁸ Servizio studi, Quaderni: L'attuazione della "legge obiettivo" - 3° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, n. 8, luglio 2007; L'attuazione della "legge obiettivo" - 3° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici - Tabelle sullo stato degli interventi, n. 8/1, luglio 2007; L'attuazione della "legge obiettivo" - 3° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici - Schede relative agli interventi deliberati dal CIPE, n. 8/2, luglio 2007 (tomo I, II e III). Tali studi, oltre che sulle delibere del Cipe, si basano sulle informazioni fornite da ANAS (Legge Obiettivo - Stato approvativo degli interventi, Maggio 2007) e RFI (Monitoraggio progetti Legge Obiettivo, Maggio 2007), accanto a quelle di altri soggetti competenti (Regioni, Comuni, Aziende speciali tra i principali) ed ai bandi ed i risultati di gara relativi alle opere oggetto del monitoraggio.

del programma della legge obiettivo; poi gli interventi destinatari (anche) di una delibera Cipe. In ogni caso, le tendenze emergenti - utilizzando entrambe le prospettive - risultano le medesime.

Anzitutto, da tale indagine emerge - a distanza di 6 anni dalla predisposizione del programma degli interventi strategici (al 30 aprile 2007) - l'avvio dell'iter procedurale per la quasi totalità delle opere (si è rilevata un'attivazione procedurale per l'88% delle opere, pari al 97,6% del valore complessivo), ma il relativo svolgimento si presenta lento e tortuoso¹⁹.

L'intero processo realizzativo delle infrastrutture è stato classificato in otto gruppi, riferiti ai quattro livelli di progettazione (studio di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva), all'affidamento dei lavori (che nei soli casi di opere da realizzare in *project financing* risulta distinto in fase di selezione di proposte e fase di gara), alla fase di esecuzione dei contratti (che riunisce i lavori in corso di esecuzione e quelli aggiudicati ma non ancora "cantierati"), alle opere ultimate.

La sintesi dello stato di attuazione dell'intero Programma delle infrastrutture strategiche al 30 Aprile 2007 è riportata nella tabella 3 e nel grafico 1.

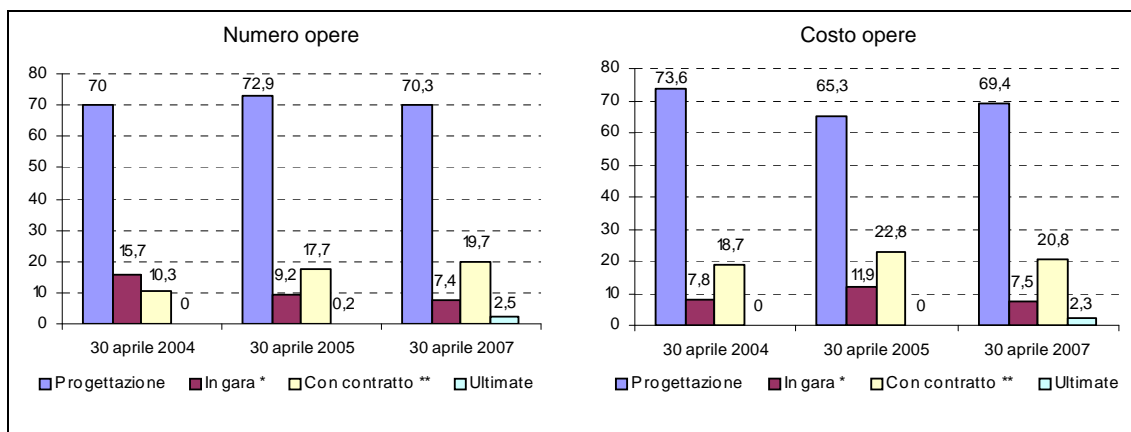
Tab. 3 LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI CONTENUTI NEL PROGRAMMA DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE PER STATO DI AVANZAMENTO (composizione %)

	30 Aprile 2004		30 Aprile 2005		30 Aprile 2007	
	Numero	Valore*	Numero	Valore*	Numero	Valore*
Studio di fattibilità	6,0	20,6	8,5	22,1	8,2	18,0
Prog. preliminare	25,3	35,7	33,3	34,6	31,8	42,5
Prog. definitiva	16,6	9,3	17,9	5,8	19,7	7,0
Prog. esecutiva	6,8	2,6	3,2	0,8	2,2	0,2
Totale progettazione	54,6	68,3	62,9	63,4	62,0	67,7
Selezione di proposte in project financing	0,8	1,1	1,7	5,7	1,5	4,9
Opere in gara	10,8	6,1	6,2	5,9	5,1	2,4
Opere con contratto	7,6	17,3	15,3	22,1	17,4	20,3
Opere ultimate	0,0	0,0	0,2	0,0	2,2	2,3
n.d.	26,2	7,2	13,7	3,0	11,8	2,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti²⁰.

¹⁹ L'indagine prende in considerazione 534 progetti, ma solo per 471 sono state reperite informazioni utili per fare il punto sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) e, nell'ambito di questo, degli interventi deliberati dal Cipe.

Graf. 1 - LO STATO DI ATTUAZIONE DELL'INTERO PROGRAMMA
(composizione %)



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti.

(*) Comprese le selezioni di proposte di project financing.

(**) Comprese le opere aggiudicate e quelle in corso di esecuzione.

Dall'osservazione di tali risultati, si può notare come la gran parte dei progetti si collochi in fase di progettazione.

Si tratta di una quota del 70 % in termini numerici e del 69% in termini di importo²¹. Inoltre, all'interno delle opere in fase di progettazione, va segnalata la forte concentrazione nei due livelli progettuali iniziali (studio di fattibilità e progettazione preliminare). Complessivamente, questi due livelli rappresentano il 65% del totale opere in fase di progettazione.

Le opere in corso di affidamento (preselezioni e gare) rappresentano circa il 7% dell'intero Programma, sia in termini numerici che per valore.

Le infrastrutture con contratto - quindi le opere aggiudicate o in corso di esecuzione ("cantierate") - rappresentano una quota intorno al 20% per numero e importo. Ciò, però, non

²⁰ I dati relativi ai monitoraggi 2004 e 2005 includono tra i contratti le tratte AV/AC Milano-Verona, Verona-Padova e Milano-Genova, che vengono invece escluse da tale fase nel monitoraggio 2007, a seguito di quanto disposto dall'art. 13, comma 8-quinquiesdecies e segg., del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40. Tale disposizione prevede la revoca delle concessioni rilasciate a TAV Spa per la progettazione e costruzione delle tratte ad Alta Velocità Milano-Verona-Padova e Milano-Genova e, conseguentemente, lo scioglimento delle convenzioni stipulate nel 1991 e nel 1992 tra TAV Spa e i General Contractor (Consorzio Cepav Due; Consorzio Irivac Due/Fintecna; Consorzio Cociv) e successive modifiche e integrazioni. A seguito di tale disposto, nel monitoraggio 2007 tali tratte sono state classificate in fase di progettazione e, più precisamente, la tratta Milano-Verona e la tratta Verona Padova dispongono del progetto preliminare approvato, mentre la Milano-Genova dispone del progetto definitivo approvato.

²¹ Dal calcolo sono esclusi 63 progetti, del valore di 7,3 miliardi, privi di dati sullo stato di attuazione. Il confronto con la situazione rilevata nel Rapporto del 2005, al netto dei progetti privi di dati sullo stato di attuazione, evidenzia come negli ultimi due anni si sia andata, comunque, progressivamente riducendo la percentuale delle opere in fase di progettazione (scesa dal 73% al 70%), a fronte di un incremento dei costi (dal 65% al 69%), da ricondurre soprattutto alla retrocessione dallo stato di opere "affidate" a quello di "progettazione" delle tratte ad Alta Velocità Milano-Verona-Padova e Milano-Genova del costo complessivo di oltre 15 miliardi (circa il 7% del costo delle opere in fase progettuale), a seguito della revoca delle concessioni rilasciate a TAV Spa.

significa necessariamente l'avvio immediato dei lavori, o il celere completamento degli stessi. Ad esempio, per le opere affidate con lo strumento della concessione di costruzione e gestione - che, per sua natura, richiede una intensa attività di negoziazione tra le parti - si può ritenere che sia necessario del tempo ulteriore per arrivare alla stipula della convenzione²². Chiudono il quadro dello stato di avanzamento le opere ultimate, che rappresentano una quota di circa il 2,5% per numero e importo. Al 30 Aprile 2007 risultano ultimate, o prossime ad esserlo (sono state classificate ultimate anche le opere per le quali è prevista l'ultimazione dei lavori entro il 2007), 12 opere per un costo complessivo di 6,7 miliardi (mentre ad aprile 2005 risultava una sola opera ultimata²³).

Osservato il complesso delle opere comunque riconducibili all'applicazione della Legge Obiettivo, bisogna fare riferimento alle opere strategiche - inserite nel Programma elaborato nel 2001 e via via integrato - oggetto di delibera del Cipe. Con riguardo a tali opere, dal 2002 al 30 Aprile 2007, il Cipe ha deliberato su 140 progetti, relativi a opere complete o a lotti funzionali, per un costo complessivo previsto di 95,803 miliardi, pari al 31,4% del costo dell'intero Programma ("riscritto" nel 2006²⁴), stimato in circa 305 miliardi di euro.

Al 30 Aprile 2005, l'attività del Cipe si era concentrata su 86 progetti per un costo complessivo allora valutato in 52,724 miliardi, pari al 20% del costo dell'intero Programma, a suo tempo stimato in circa 263 miliardi di euro.

In totale, sono state adottate 200 delibere. Dal 2002 (anno nel quale sono state adottate 16 delibere), l'attività del Cipe è aumentata progressivamente con 27 delibere nel 2003 e 46 nel 2004. Nel 2005 l'attività del Cipe si è mantenuta agli stessi livelli del 2004 con 45 delibere, probabilmente anche in considerazione dell'esaurimento della fase di presentazione dei progetti e della necessità di verificare la disponibilità delle risorse. Nel corso del 2006 si è assistito, invece, ad una nuova ripresa dell'attività deliberativa concentratasi quasi esclusivamente nei primi quattro mesi dell'anno (n. 48 delibere su un totale di 63). La limitata attività nel resto dell'anno (solo 15 delibere fino al 31 Dicembre) va presumibilmente imputata alla necessità da parte del Cipe di attendere gli orientamenti del nuovo Governo sul Programma delle opere strategiche.

Con riguardo allo stato di attuazione delle 139 opere deliberate dal Cipe, soltanto 5 risultano essere state ultimate e 25 sono, invece, in fase di realizzazione.

²² Per quanto riguarda le diverse modalità di affidamento dei lavori, la maggioranza dei progetti è stata affidata con le modalità dell'appalto di sola esecuzione o dell'appalto integrato. Si evidenzia, inoltre, la tendenza ad un aumento dei casi di ricorso all'appalto integrato (passati dai 30 progetti del 2004 ai 43 del 2005, per arrivare a 64 progetti nel 2007), mentre si registra una tendenza di segno opposto per il ricorso alla figura del contraente generale, modalità che soffre più delle altre della carenza di disponibilità pubbliche. Un altro aspetto emerso dal confronto con il monitoraggio 2005, effettuato negli studi Cresme, è il mancato decollo delle diverse formule di partenariato pubblico privato (PPP) e, in particolare, della procedura del *project financing* per la realizzazione di infrastrutture strategiche.

²³ La linea di trasmissione elettrica a 380 Kv "S.Fiorano (I) - Robbia (Ch)" del valore di appena 23 milioni di euro.

²⁴ Delibera CIPE 6 aprile 2006, n. 130, "Legge N. 443/2001 - Rivisitazione programma delle Infrastrutture Strategiche".

Tab. 4 L'ATTIVITÀ DELIBERATIVA DEL CIPE

ANNO	Numero Delibere			
	al 30 Aprile 2004	al 30 Aprile 2005	al 30 Aprile 2006	al 30 Aprile 2007
2002	16	16	16	16
2003	27	27	27	27
2004	2	46	46	46
2005	-	25	45	45
2006	-	-	48	63
2007	-	-	-	3
TOTALE	45	114	182	200

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti.

Le opere ultimate e in fase di realizzazione rappresentano, quindi, poco più di un quinto del totale delle opere deliberate (21,6%) e, in termini di impegno di risorse, il 16,2% del costo complessivo (circa 14 miliardi e mezzo di euro).

Proseguendo a ritroso nell'*iter* procedurale che caratterizza l'intero ciclo di realizzazione di un'opera pubblica, dall'indagine emerge che per 18 opere si è già completata la procedura di affidamento e si è in attesa di avviare i lavori. Percentualmente, l'incidenza di tali opere - sia in termini numerici, sia di valore - oscilla intorno al 13% del totale delle opere considerate.

Risultano, invece, ancora in fase di gara 11 opere, per un valore di poco superiore ai 6 miliardi e mezzo di euro.

Sono ferme ad uno dei tre stadi progettuali 70 opere, pari al 50,4% del totale; tra queste è rilevante la quota occupata dalla progettazione preliminare, con 53 opere su 139, pari al 38,1% del totale, per un impegno stimato ad oggi di oltre 40 miliardi (47%), cifra che - se si conferma la tendenza riscontrata dal 2002 ad oggi - potrebbe essere destinata ad aumentare sensibilmente in seguito all'affinamento della progettazione e ad una conseguente più precisa valutazione dei costi. Il valore delle opere in fase progettuale sfiora un costo stimato di 53 miliardi, pari al 58,8% della spesa preventivata complessiva.

Considerando anche le opere classificate in uno stato di avanzamento "misto" (ovvero caratterizzate dalla compresenza di interventi in stadi diversi, tra i quali alcuni oltre la fase di progettazione) sono giunte alla fase di gara poco meno della metà delle opere - pari a 69 delle 139 opere deliberate (49,6%) - per la cui realizzazione sono state attivate risorse che alla fine ammonteranno a circa 37 miliardi (pari al 41,2% del totale).

Il confronto con la situazione rilevata nel Rapporto della Camera del 2005 evidenzia come, negli ultimi due anni, si sia andata riducendo la percentuale delle opere in fase di progettazione, scesa dal 54,7 al 50,4%, a fronte di un incremento in termini di impegno finanziario, dal 34,2 al 58,8 per cento.

La tabella 5 distingue le opere per stato di avanzamento, riportando il numero e il costo delle medesime, sia in termini assoluti che di composizione percentuale.

Tab. 5 OPERE STRATEGICHE DELIBERATE DAL CIPE AL 30 APRILE 2007(1) PER STATO DI AVANZAMENTO

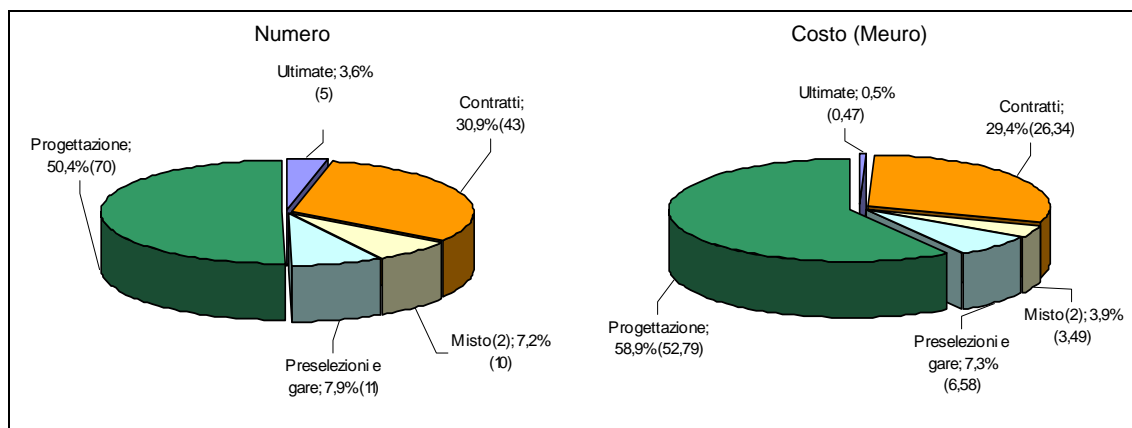
	Valori Assoluti		Composizione %	
	Numero	Costo (Meuro)	Numero	Costo (Meuro)
Prog. preliminare	53	42.286	38,1	47,1
Prog. definitiva	17	10.512	12,2	11,7
Prog. esecutiva	-	-	0,0	0,0
Totale progettazione	70	52.797	50,4	58,9
In gara	11	6.589	7,9	7,3
Affidate	18	12.253	12,9	13,7
In corso	25	14.091	18,0	15,7
Ultimate	5	477	3,6	0,5
Misto (2)	10	3.498	7,2	3,9
TOTALE	139	89.704	100,0	100,0

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti

(1) Dati al netto del Ponte sullo Stretto di Messina,

(2) Opere costituite da più lotti funzionali con stato di avanzamento differente.

Graf. 2 - OPERE STRATEGICHE DELIBERATE DAL CIPE AL 30 APRILE 2007(1) PER STATO DI AVANZAMENTO



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti.

(1) Dati al netto del Ponte sullo Stretto di Messina.

(2) Opere costituite da più lotti funzionali con stato di avanzamento differente.

N.B. tra i contratti figurano le opere affidate e quelle in corso di esecuzione.

Lo scenario che emerge dall'aggiornamento delle schede relative alle opere deliberate dal Cipe è caratterizzato da un allungamento dei tempi di completamento. Il protrarsi nel tempo delle fasi di progettazione costituisce, come osservato in precedenza, quasi sempre un aggravio in termini di costi rispetto alle previsioni iniziali.

Accanto alle 5 opere terminate nel biennio 2005-2006, si prevede la conclusione di altre 7 opere entro il 2007, per un totale di 12 opere (pari ad un investimento di 2 miliardi e 400 milioni). Si tratta del 9% del totale delle opere, per un valore inferiore al 3% del valore complessivo delle opere con delibera Cipe.

Se si confrontano questi dati con il quadro che caratterizzava il precedente Rapporto della Camera (aggiornato al 30 Aprile 2005), si evidenzia la difficoltà di rispettare i tempi di realizzazione.

Al 2005, infatti, sulla base della documentazione approvata dal Cipe, si prevedeva il completamento nel triennio 2005-2007 di 30 delle 86 opere allora considerate, per una percentuale pari a oltre un terzo (34,9%) del totale, pari a tre volte la quota stimata nel 2007. In termini di impegno finanziario, tale quota rappresentava il 7,8% del totale, contro il 3% circa stimato nel 2007. Il Programma avrebbe dovuto raggiungere un consistente obiettivo in termini di completamento delle opere intorno al 2010. Il dato più recente evidenzia, invece, la tendenza verso uno slittamento di circa 2 anni rispetto a quanto emergeva nella stima del 2005.

Se si considera, invece, il biennio 2008-2009, secondo l'ultimo stato di previsione, dovrebbero essere portate ad ultimazione ulteriori 34 opere; il totale delle opere ultimate al 2009 salirebbe, quindi, a 46, ovvero a circa un terzo (33,1%) del totale delle opere considerate.

In tale biennio si concentrano sia parte delle opere che avrebbero dovuto essere completate nel biennio precedente, sia alcune delle opere che già nel 2005 era previsto avrebbero dovuto concludersi entro il 2009.

Secondo la stima del 2005, si prevedeva, inoltre, che solo un quarto delle opere (25%) dovesse essere ultimato successivamente al 2010; secondo la stima attuale, invece, dovrebbero essere ultimate dopo il 2010 65 opere pari al 46,8% del totale opere deliberate.

Con riguardo alle risorse, ci si limita a segnalare due aspetti. Al 30 Aprile 2007, la copertura certa per la realizzazione delle 139 opere è pari al 38,6% (per la gran parte si tratta di risorse pubbliche)²⁵ e si pone la necessità, quindi, di reperire ulteriori risorse pari al 61,4%²⁶. Inoltre, l'impegno finanziario maggiore, per la realizzazione delle opere deliberate dal Cipe, riguarderà il quinquennio 2011-2015, allorché dovrebbero essere ultimate le opere di maggiori dimensioni, per un valore di circa 62 miliardi (pari a circa il 69% del totale degli importi rilevati per le 139 opere).

²⁵ Dai dati emerge la copertura finanziaria per 70 opere su 139, pari a poco più del 50% del totale (corrispondente a 22.174 Meuro). Per 9 opere esiste un impegno reale pari ad oltre il 90% della spesa prevista (2.874 Meuro). La percentuale delle opere finanziariamente garantite è, quindi, pari al 56,8%. Per 12 opere, inoltre, è garantita una percentuale di copertura finanziaria tra il 50% e l'89%, per un impegno di circa 5 miliardi. Per 25 opere (pari al 18% del totale) la copertura è inferiore al 50%; in molti casi si tratta della copertura dei costi (anche parziali) di progettazione. Infine, 23 opere (pari al 16,5% del totale) risultano prive di copertura finanziaria. Complessivamente, la quota del "Programma strategico" delle opere deliberate dal CIPE risulta avere una copertura finanziaria pari a circa 34.654 Meuro, il 38,6% del totale dell'impegno necessario per il completamento delle 139 opere. L'analisi della composizione dei finanziamenti disponibili evidenzia la rilevanza delle risorse provenienti dalla Legge Obiettivo e da altre fonti statali.

²⁶ Si riscontra una concentrazione dei finanziamenti derivanti dalla Legge Obiettivo su opere per le quali la disponibilità completa garantisce la realizzazione nei tempi previsti e, per contro, la destinazione di un quarto del totale di tali finanziamenti per opere per le quali è necessario trovare risorse per un valore superiore al 50% del totale dei costi attualmente stimati. Più in generale, alle opere ancora in fase di progettazione va imputato il 78% dei 55 miliardi di fabbisogno residuo complessivo. Tale percentuale si riduce al 18% nel caso di interventi in fase di costruzione, o almeno affidati (aggiudicati) e al 3,2% per le opere in gara.

I dati sul fabbisogno finanziario, in realtà, sono destinati ad aumentare. Il fattore tempo, infatti, influisce sensibilmente sui costi dell'opera. L'incremento del costo dell'intero Programma, d'altronde, trova conferma nella delibera Cipe 6 aprile 2006, n. 130, "Legge N. 443/2001 - Rivisitazione programma delle Infrastrutture Strategiche", nella quale si riferisce di una crescita di valore del Programma pari al 38% circa, riconducibile "sia all'inserimento di nuove opere, da parte delle Regioni attraverso le intese generali quadro, sia al passaggio di oltre l'80% degli interventi da studi di fattibilità a progetti preliminari e, in molti casi, a progetti definitivi". In realtà, l'incremento dei costi va ricondotto non soltanto all'inserimento di nuovi progetti, o all'avanzamento delle fasi progettuali ed ai maggiori costi delle materie prime di costruzione, ma anche al problema dell'*optimism bias* (tendenza all'ottimismo nella stima dei costi), tanto più acuto quanto più lenti sono i tempi di realizzazione dell'opera.

Si conclude con alcuni dati relativi, con riferimento all'attuazione, alla tipologia degli interventi e alla distribuzione territoriale.

Il Programma per le opere strategiche contempla prevalentemente strade, ferrovie, metropolitane e opere idriche. Nell'ambito delle opere deliberate dal Cipe, il 38,1% (pari a 53 opere) è rappresentato da strade e il 27,3% (pari a 38 opere) da opere ferroviarie e metropolitane. Le opere idriche sono 24, quelle portuali 4; completano il quadro 16 cd. altre opere.

Per quanto riguarda le strade, quasi la metà delle opere (26 su 53) risulta in fase di progettazione, una sola è terminata e 22 hanno, invece, superato la fase di gara.

Nel programma ferroviario si riscontra un ritardo più significativo: una sola opera su 24 totali ha superato la fase progettuale ed è attualmente in gara (la riqualificazione della linea ferroviaria Saronno-Seregno).

Con riferimento alle opere portuali, risulta affidato un solo intervento (la piastra portuale di Taranto).

Tab. 6 NUMERO OPERE STRATEGICHE DELIBERATE DAL CIPE AL 30 APRILE 2007(1) PER TIPOLOGIA DI OPERA E STATO DI AVANZAMENTO

	Progettazione	Gara	Affidate	In corso	Ultimate	Misto(2)	Totale
Rete stradale	26	4	8	12	1	2	53
Rete ferroviaria	23	1					24
Ferrovie metropolitane	4	2	2	4	1	1	14
Opera aeroportuale							-
Opera portuale	3		1				4
Rete idrica	8	3	7	5		1	24
Rete elettrica					3	1	4
Altre opere	6	1		4		5	16
Telecomunicazioni							-
TOTALE	70	11	18	25	5	10	139

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti

(1) Dati al netto del Ponte sullo Stretto di Messina.

(2) Opere costituite da più lotti funzionali con stato di avanzamento differente.

Nel settore delle metropolitane, è stata ultimata un'opera (il prolungamento della linea metropolitana M1 di Milano, in esercizio dal 2005), 7 hanno superato la fase di gara e per 2 opere è stata, invece, bandita la gara (metropolitana di Parma e linea 4 della metropolitana di Milano).

Le opere idriche affidate o con lavori in corso di esecuzione sono 12 (pari al 50%), cui se ne aggiungono altre 3 in fase di gara, 8 in fase di progettazione e 1 con stato di avanzamento differente.

Per quanto riguarda le altre opere, 5 presentano una pluralità di interventi in diversa fase di affidamento (miste), 4 sono in corso di realizzazione, 1 in fase di gara e le altre risultano in fase di progettazione. Il segmento più avanzato è rappresentato dalle opere elettriche con 3 opere ultimate su 4 totali.

Con riguardo alla distribuzione sul territorio delle opere deliberate dal Cipe, si rileva che il 45,3% delle opere (63 su 139) è concentrato nel Mezzogiorno, mentre la quota che interessa le regioni del Centro-Nord supera il 53% del totale (con una percentuale che per il Nord sfiora il 38,8%, mentre il Centro si assesta intorno al 14,4%)²⁷.

Rispetto alle fasi di avanzamento, si segnala che i due terzi delle opere localizzate al Nord risultano in fase di progettazione.

Non molto diversa è la situazione che riguarda le opere del Centro, dove il 60% delle opere non ha raggiunto la fase di gara.

Nel Mezzogiorno, invece, su 63 opere, 22 sono allo stadio progettuale, 29 hanno superato l'affidamento (e in gran parte hanno iniziato la fase di realizzazione), 5 sono in gara e altrettante hanno una composizione cd. mista. Due sono le opere che risultano terminate.

Tab. 7 NUMERO OPERE STRATEGICHE DELIBERATE DAL CIPE AL 30 APRILE 2007(1) PER AMBITO TERRITORIALE E STATO DI AVANZAMENTO

	Progettazione	Gara	Affidate	In corso	Ultimate	Misto(2)	Totale
Nord	36	6	4	4	3	1	54
Centro	12	-	1	5	-	2	20
Mezzogiorno	22	5	13	16	2	5	63

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti.

(1) Dati al netto del Ponte sullo Stretto di Messina.

(2) Opere costituite da più lotti funzionali con stato di avanzamento differente.

²⁷ Il maggior numero di opere è concentrato in Lombardia (28 opere, corrispondenti al 20,1%), seguita dalla Campania (17 opere), dalla Sicilia (12 opere) e da Lazio e Basilicata (11 opere). La Lombardia detiene anche il primato economico, in quanto vi sono localizzate opere per un ammontare complessivo pari a circa 21 miliardi, che rappresentano il 23,4% del valore complessivo delle opere deliberate (nel 2005 era pari al 18,5%). Seguono il Veneto (13,4%), il Lazio (10,8%), la Liguria (8,5%) e il Piemonte (8,2%).

Tab. 8 COSTO OPERE STRATEGICHE DELIBERATE DAL CIPE AL 30 APRILE 2007(1) PER
AMBITO TERRITORIALE E STATO DI AVANZAMENTO
(importi in milioni di euro)

	Progettazione	Gara	Affidate	In corso	Ultimate	Misto(2)	Totale
Nord	35.527	5.837	7.002	6.016	329	109	54.821
Centro	9.930	-	2.157	3.375	-	918	16.379
Mezzogiorno	7.341	751	3.094	4.700	148	1.404	17.437

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti.

(1) Dati al netto del Ponte sullo Stretto di Messina.

(2) Opere costituite da più lotti funzionali con stato di avanzamento differente.

Con riferimento alle risorse, al Nord si concentra il 61% degli impegni finanziari (corrispondenti a 54 miliardi e 821 milioni). Il valore della spesa per le altre due aree del Paese risulta, invece, al di sotto dei 18 miliardi (il 19,4% per il Mezzogiorno e il 18,3% per il Centro).

CONCLUSIONI

L'assetto infrastrutturale italiano è il prodotto di una molteplicità di normazioni, che si sono succedute nel corso degli ultimi decenni. La legislazione più recente pare aver acquisito maggiore consapevolezza delle problematiche concernenti l'approntamento infrastrutturale. Infatti, pur non essendo stati risolti tutti i problemi, significativi passi in avanti sono stati fatti.

Da un lato, a metà degli anni '90 è stata disegnata una disciplina organica in materia di lavori pubblici, nota come "legge Merloni" (e regolamenti attuativi). Dall'altro, più recentemente, la consapevolezza del ritardo italiano ha prodotto, nel 2001-2002, una nuova regolamentazione, nota come "legge Obiettivo" per la celere realizzazione di «infrastrutture pubbliche ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale», volta a correggere le principali inefficienze del precedente assetto normativo. Tale obiettivo viene perseguito in due modi: per un verso, limitando le amministrazioni dotate di potere decisionale nella procedura (Stato e Regioni); per l'altro, anticipando al progetto preliminare alcuni adempimenti svolti, di regola, in fasi successive (localizzazione, valutazione di impatto ambientale e possibilità di affidamento sulla base del progetto preliminare). Vengono, inoltre, introdotte misure finalizzate a stabilire una precisa scansione dei tempi procedurali e predisposti accorgimenti per rendere più celere la fase esecutiva (forme contrattuali e norme processuali) e per reperire capitali privati per agevolare il finanziamento.

Pur in presenza di una sostanziale riduzione delle amministrazioni con poteri di veto nella procedura e di riduzioni dei tempi di conclusione nella progettazione, può verificarsi - e di fatto si è verificato - che l'implementazione legislativa tradisca i principi ispiratori alla base delle norme. La concreta operatività della Legge Obiettivo ha prodotto risultati inferiori a quelli attesi (ed è anche per tale motivo che l'impianto normativo ha subito numerose modifiche). Ciò è dovuto,

quindi, non solo a causa di alcuni disposti contenuti nella regolamentazione suscettibili di miglioramento (o migliorati con le riforme del 2005), ma anche, soprattutto, allo scostamento tra *law in books* e *law in action*.

In termini generali, si può constatare come la lentezza nelle procedure di progettazione delle opere e il dilatarsi dei costi nel corso della realizzazione continuino a costituire problemi rilevanti.

Come emerge da analisi svolte dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, a distanza di 6 anni dalla predisposizione del programma degli interventi strategici (al 30 aprile 2007) - l'avvio dell'iter procedurale è avvenuto per la quasi totalità delle opere (si è rilevata un'attivazione procedurale per l'88% delle opere, pari al 97,6% del valore complessivo), ma il relativo svolgimento non si presenta spedito.

Se i vincoli principali nella realizzazione delle grandi opere pubbliche, presenti nelle discipline previgenti, trovano importanti correttivi nelle discipline attuali, l'impianto positivo predisposto nel 2001-2002, tuttavia, anche ad un'analisi astratta, non è privo di difetti.

Alcuni aspetti della regolamentazione - relativi alla programmazione, progettazione e esecuzione delle opere - sono suscettibili di miglioramenti.

Le procedure di progettazione, in diversi casi, vengono ostacolate e rallentate per la forte litigiosità istituzionale e a causa di aspri contrasti con i privati.

Un'importante correttivo ai conflitti con i privati potrebbe essere apportato con politiche di partecipazione e trasparenza dell'azione pubblica. L'introduzione di politiche di trasparenza potrebbe efficacemente contenere la conflittualità sul terreno dei problemi concreti, depurandola dagli aspetti emotivi legati all'incertezza e al clima di sfiducia che l'opacità dell'informazione alimenta, rendendo in tal modo più agevole la definizione delle questioni e il raggiungimento di accordi. Il *trade off* tra ampiezza delle garanzie offerte ai privati di far valere le proprie ragioni e i tempi di avvio delle opere, infatti, può precludere, nella disciplina attuale, che l'esplorazione delle possibili cause di conflitto avvenga in modo esaustivo nelle fasi preparatorie dell'opera, con il risultato di successive contestazioni e blocchi dello svolgimento del progetto, che comportano ritardi e lievitazioni dei costi. Ad esempio, attualmente per le procedure che coinvolgono interessi ambientali - che sono quelli che più frequentemente comportano forti opposizioni collettive - nonostante alcune recenti modifiche, vi sono previsioni, poste per favorire la celerità, che nei fatti poco permettono la ricognizione e risoluzione *ex ante* di interessi in gioco e conflitti possibili. Ci si limita a prevedere l'invio, da parte di qualsiasi cittadino, di istanze, osservazioni o pareri. La partecipazione, quindi, avviene esclusivamente in forma scritta, ha una caratterizzazione tecnico scientifica, si esaurisce entro un termine contenuto (trenta giorni), non prevede il contraddittorio e si fonda su una base di informazioni limitata (uno studio d'impatto ambientale fornito dal proponente)²⁸. Nella direzione di usare politiche di trasparenza per prevenire il contenzioso,

²⁸ Fonderico (2003), p. 2091.

muovono le regolamentazioni di alcuni paesi con un'efficiente dotazione infrastrutturale, con la previsione di procedure caratterizzate da trasparenza, oralità e contraddittorio (come nel caso degli istituti del *débat public* francese, o al *public inquiry* inglese²⁹).

Un'altro *trade off*, che limita l'efficacia della disciplina, sta nell'alternativa tra l'anticipazione del momento dell'approvazione del progetto e l'eshaustività, e mancanza di imprevisti e rincari dei costi, dello stesso. La nuova disciplina di progettazione sceglie di semplificare e sveltire la prima fase dell'opera anticipando il momento della selezione delle imprese che dovranno realizzarla. Sulla base dell'attuale normativa, infatti, vanno in gara opere affidate al *general contractor* sulla base di un progetto preliminare (o, al più, definitivo): si anticipa, così, il momento della gara. Dopo la gara, però, devono, prima della partenza effettiva dei lavori, essere realizzate le progettazioni di dettaglio, i confronti con il territorio, le verifiche della valutazione di impatto ambientale: tutti potenziali fattori, spesso, oltre che di rinvii, anche di significativi aumenti dei costi rispetto alle previsioni iniziali. Una disciplina sugli aspetti tecnici e progettuali che riesca a conciliare al massimo questo *trade off* - rinvenibile nelle regolamentazioni dei paesi europei più virtuosi - sarebbe pertanto di grande utilità affinché l'obiettivo di semplificazione venga efficacemente raggiunto.

²⁹ Cassese (2007) e Casini (2007).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Osservatorio dei lavori pubblici (2003), *I costi standardizzati delle opere pubbliche*.
- Bent and Cowi (2004), *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning: Guidance Document*, London: UK Department for Transport.
- Bravo A. e Romano F. (1999), "Attività di progettazione", in Caringella F. (a cura di), *La nuova legge quadro sui lavori pubblici*, Ipsoa, Milano, p. 413.
- CAMERA DEI DEPUTATI - Servizio studi (2002), *Realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di rilevante interesse nazionale*, n. 89, Roma.
- CAMERA DEI DEPUTATI - Servizio studi (2007), *Quaderni, L'attuazione della "legge obiettivo" - 3° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici*, n. 8.
- Casini L. (2007), "L'inchiesta pubblica. Analisi comparata", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 43 ss.
- Cassese S. (1989), "I vincoli amministrativi alle grandi opere pubbliche", in *Foro amministrativo*, p. 447.
- Cassese S. e Mattarella B.G. (1998), "L'eccesso di regolazione e i rimedi", in *L'Italia da semplificare. I*, Il mulino, Bologna, p. 29 ss.
- Cassese S. (2003), "Dieci anni di riforme amministrative: un bilancio", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, p. 542.
- Cassese S. (2007), "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 3 ss.
- Carretelli A. (2008), "Quei ritardi che chiudono le porte dell'Europa", in *Sole 24 Ore*, 8 aprile 2008.
- CNEL (2000), *Dotazione infrastrutturale in Italia e nei principali Paesi europei*, Roma, 2000
- CNEL (2002), *Il finanziamento delle opere pubbliche: il project financing*, 28 febbraio 2002, p. 32 ss.
- Dipace R. (2003), "L'analisi della normativa", in Montedoro G., Dipace R., *Gli appalti di opere. Dal collegato infrastrutture alla legge obiettivo*, Milano, Giuffrè, p. 269.
- Fonderico F. (2003), "La tutela dell'ambiente", in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, Tomo II, Giuffrè, Milano, p. 2091 ss.
- Gandino A. (2005), "Via e "grandi opere": le nuove frontiere della semplificazione amministrativa", in *Foro amministrativo:Tar*, p. 1051 ss.
- Giannini M. S. (1995), *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, p. 60 ss.
- ISAE (2000), "Priorità nazionali: regolamentazione, competitività, cittadinanza", Rapporto trimestrale, aprile.
- ISAE (2003), "Le procedure per la realizzazione delle grandi opere pubbliche", Rapporto trimestrale, giugno
- ISAE (2005), "Il nodo gordiano delle grandi opere tra semplificazione e partecipazione", Rapporto Trimestrale, dicembre.
- Mari A. (2003), "Le infrastrutture", in Cassese S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, parte speciale, Tomo II, Giuffrè, Milano, p. 1861 ss.

- Mercati L. (1993), “Le procedure contabili nell’appalto di opere pubbliche”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, p. 137 ss
- OICE (2004), *Risultati e criticità della Legge Obiettivo*.
- OICE (2007), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati*.
- Salvatore P. (2002), “La nuova figura del general contractor”, in *N.rass. Idg.*, p. 1244 ss
- Sandulli A. (1998), “La razionalizzazione normativa”, in Vesperini G. (a cura di), *I governi del maggioritario*, Donzelli, Roma, p. 127 ss.
- Segantini E. (2008), “Autostrade e ferrovie, lavori lentissimi. Tempi doppi rispetto al resto del mondo. Un gioco dell’oca che costa 133 miliardi”, in *Corriere della sera*, 19/03/2008.
- Wachs, M. (1990), “Ethics and advocacy in forecasting for public policy”, in *Business and Professional Ethics Journal*, 9(1-2), pp. 141-157.
- World Economic Forum (2007), *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, Geneva, Switzerland.
- Vesperini G. (2003), “Il diritto delle opere pubbliche: tendenze e problemi”, in *Economia italiana*, n. 3, p. 606 ss.

Aeroporti e infrastrutture: prospettive e criticità del quadro regolatorio

INTRODUZIONE

I servizi di trasporto aereo rivestono un ruolo rilevante per la promozione della crescita e dell'efficienza del sistema economico. Per quel che attiene il sistema produttivo, in particolare, il trasporto aereo, migliorando l'accessibilità di molte aree geograficamente marginali, può concorrere alla localizzazione delle attività produttive, alla competitività di un territorio e alla penetrazione in altri mercati (Button e Taylor, 2000). E' necessario, tuttavia, che gli investimenti infrastrutturali si inquadrino coerentemente nel quadro delle politiche di trasporto e che sottintendano chiari obiettivi in termini di distribuzione modale.

In Italia il trasporto aereo sta vivendo una fase di rinnovato interesse a fronte, principalmente, delle vicissitudini del vettore di bandiera in un contesto, nazionale ed internazionale, che appare in rapidissima trasformazione. Il processo di liberalizzazione comunitaria¹, avviato nei primi anni novanta, ha infatti impresso una notevole spinta alla crescita della modalità aerea e l'apertura dei traffici intercontinentali (con l'entrata in vigore dall'aprile di quest'anno del trattato *open skies*² tra Europa e Stati Uniti) concorrerà ad ampliare ulteriormente le aree di potenziale competizione tra vettori. Parallelamente, le pressioni di una domanda in fortissima evoluzione aggravano i vincoli di capacità, esacerbando i già significativi problemi di gestione dei principali scali³. L'Italia non è esente dal problema e, anzi, i contorni appaiono ben più marcati a fronte di un assetto aeroportuale che, evolutosi senza un'adeguata configurazione di rete, combina carenze infrastrutturali e articolazione inefficiente come si rileva dal depotenziamento degli aeroporti maggiori e dal prevalente sottoutilizzo degli scali minori.

¹ Cfr. riquadro "Regolazione e concorrenza nel settore aeroportuale: *hub* e *point-to-point*" del presente capitolo.

² DECISIONS Council 2007/339/EC, *Decision of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States of the European Union, meeting within the Council of 25 April 2007 on the signature and provisional application of the Air Transport Agreement between the European Community and its Member States, on the one hand, and the United States of America.*

³ La congestione aeroportuale ha luogo quando la domanda di *slot* (ossia i diritti di atterraggio e decollo) da parte dei vettori in un determinato periodo della giornata eccede la capacità disponibile, date le tariffe per l'accesso. Si rimanda al riquadro "La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: i *Three Packages*" per un'analisi degli aspetti di regolazione e concorrenza dell'industria aeroportuale.

Proprio le difficoltà che coinvolgono l'Alitalia fanno emergere le criticità di un sistema che difetta per organicità e coerenza e che necessita di un adeguato intervento di razionalizzazione. Il settore aeroportuale è stato, infatti, storicamente interessato da un intervento pubblico invasivo, condotto in assenza di uno stabile disegno di politica industriale e regolatoria (Sebastiani, 2004), e caratterizzato da un significativo ritardo infrastrutturale su cui oggi grava la crescita sostenuta della domanda di trasporto aereo. Pertanto, l'adeguamento delle modalità di offerta della capacità e dei servizi aeroportuali (struttura di mercato, modalità di gestione, regolazione dell'accesso e delle tariffe) incidono (e incideranno) in modo cruciale sull'evoluzione in senso concorrenziale del trasporto aereo (Nicoletti, 1999). In questa direzione è quindi necessaria la revisione delle modalità di assegnazione degli *slot* aeroportuali, ancora dominate dalla *grandfathers rule*⁴, ma anche adeguati aggiustamenti della capacità con investimenti orientati sia al rafforzamento sia alla razionalizzazione del sistema. A riguardo, le recenti indicazioni della Commissione Europea (2007) per quel che attiene il potenziamento degli scali minori come utile strumento per decongestionare gli aeroporti con maggior traffico, sembrano avvalorare questa considerazione⁵.

Il capitolo valuta la capacità del quadro normativo di creare i giusti incentivi alla valorizzazione del sistema aeroportuale italiano. L'importanza di intervenire su questi aspetti emerge in relazione a due caratteristiche del contesto nazionale: una significativa arretratezza delle strutture, rispetto alle esigenze di sviluppo del nostro paese (che si evidenzia nel netto depotenziamento, rispetto ai principali paesi europei, dei maggiori aeroporti italiani), e la complessità dell'assetto organizzativo del settore che si rispecchia nell'incertezza che ancora contraddistingue l'applicazione del quadro normativo nazionale e la *governance* istituzionale. I due aspetti, come si vedrà, sono strettamente connessi.

Il capitolo affronta una sintetica e preliminare analisi di alcune statistiche del traffico aereo, con un *focus* sul trasporto merci per via aerea. Si tratta di un settore meno esplorato, rispetto a quello passeggeri, ma che si caratterizza da una interessante evoluzione quantitativa e qualitativa e che presenta una forte valenza strategica per l'economia nazionale come fattore di competitività di un territorio e del suo tessuto imprenditoriale. Il cargo aereo può infatti rappresentare un'opportunità rilevante per le imprese, consentendo di superare parte delle inefficienze e congestioni del traffico via terra⁶. La situazione del comparto logistico nazionale relativo al trasporto delle merci per via aerea presenta una situazione di criticità caratterizzata da

⁴ Ogni compagnia aerea ha il diritto all'attribuzione degli *slot* che le erano stati assegnati precedentemente, posto che ne abbia fatto uso. Cfr. riquadro per dettagli. Questo aspetto, cruciale per l'evoluzione in senso concorrenziale del trasporto aereo, non viene trattato nel capitolo, per un inquadramento delle problematiche relative all'introduzione delle diverse modalità di tariffazione degli *slot* si rimanda a Commissione Europea (2006).

⁵ Sulla valorizzazione degli scali minori si è espressa chiaramente la Commissione Europea nel 2007 con *Un piano d'azione per migliorare le capacità, l'efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa*, definito al fine di favorire il decongestionamento degli aeroporti maggiori. Riconoscendo, infatti, agli aeroporti regionali un eccesso di capacità in termini di spazio e di utilizzazione delle piste (Cfr. COM(2007) 819 definitivo

frammentazione, arretratezza di strutture e scarso livello di concorrenza (Uniontrasporti, 2007). Parallelamente, invece, lo scenario evolutivo dell'economia mondiale e delle tecniche di trasporto aprono nuove opportunità di mercato alla modalità aerea, tradizionalmente limitata al trasporto specialistico e a prodotti merceologici di nicchia⁷. L'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali e della logistica rappresenta, quindi, un'importante sfida su cui si gioca la competitività del nostro sistema produttivo.

LE STATISTICHE DEL TRAFFICO AEREO

Il sistema aeroportuale italiano è composto da 103 scali civili di cui 48 adibiti al traffico commerciale. Prendendo a riferimento, quale principale caratteristica dell'infrastruttura, la variabile "area" emergono due complessi di elevata dimensione (Roma e Milano)⁸, un sostanziale numero di aeroporti di media grandezza con un bacino di utenza regionale (con più di 100 mila mq) e un numero non esiguo di piccoli aeroporti (con meno di 30 mila mq) (Tab. 1). La conformazione aeroportuale nazionale non è, tuttavia, diversa da quella dei principali paesi europei dove la proporzione degli aeroporti "regionali" è elevata e tale articolazione ha certamente favorito l'ingresso nel mercato del trasporto aereo dei nuovi operatori *low costs*⁹ e stimolato la concorrenza tra i diversi scali (Williamson, 2005). La dotazione aeroportuale risulta, inoltre, omogeneamente distribuita per macroaree (cfr. Barone e Bentivogli, 2006), sebbene si evincano elementi di criticità che rivelano una forte diversificazione di capacità sul territorio: la bassa accessibilità degli aeroporti del Sud del Paese delle strade e delle reti ferroviarie di collegamento (Pettinato, 2004), la presenza di scali ampiamente sottoutilizzati, e il verificarsi di fenomeni di congestione per gli scali di maggiore dimensione.

⁶ La Banca Mondiale (2000) documenta empiricamente la relazione esistente tra la crescita del prodotto interno e dimensione del mercato del cargo aereo (cfr. World Bank, 2000).

⁷ I dati evidenziano che il mercato del cargo aereo è in espansione, con prospettive di crescita del 6% annuo soprattutto sulle lunghe distanze (Eurocontrol, 2007).

⁸ Gli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa sono quelli che presentano la maggior estensione con 1.605 e 1.244 ettari, rispettivamente, e un'area di parcheggio di 797 mila mq il primo e di 1,396 mila mq il secondo (Enac, 2006).

⁹ Un'analisi comparata dei vantaggi degli aeroporti minori per le compagnie *low cost* si trova in Barbot (2004). Negli ultimi anni l'avvento di compagnie *low cost* e la diffusione di nuovi tipi di aeromobile, stanno modificando le caratteristiche dei servizi di trasporto aereo offerti all'utenza. Se da una parte le compagnie *low cost* privilegiano servizi di tipo *point-to-point* piuttosto che di tipo *hub-and-spoke* proponendo tariffe competitive rispetto ai vettori tradizionali, dall'altro lato si stanno diffondendo aeromobili (i cosiddetti *regional jet*), particolarmente adatti a spostamenti di corto-medio raggio, bassa capacità in termini di posti offerti per velivo e con ridotti spazi di decollo/atterraggio. In questo scenario sta emergendo un rinnovato interesse verso il ruolo degli aeroporti regionali.

Tab. 1 CARATTERISTICHE DEI PRINCIPALI AEROPORTI (2005)

Aeroporti	Area sedime (km.)	Distanza da città (Km.)	Area parcheggio aerei (mq.)	N. Piste	Pista 1		Pista 2		Pista 3		Pista 4	
					Lungh.	Largh.	Lungh.	Largh.	Lungh.	Largh.	Lungh.	Largh.
Alghero Fertilia	246	10	45.360	1	3.000	45	-	-	-	-	-	-
Ancona Falconara	493	13	53.000	1	2.962	45	-	-	-	-	-	-
Bari Palese	245	12	66.5545	1	2.440	45	-	-	-	-	-	-
Bergamo Orio a. S.	300	5	176.000	2	2.937	45	778	18	-	-	-	-
Bologna Borgo P.	200	6	110.000	1	2.450	45	-	-	-	-	-	-
Brindisi Casale	250	3	56.000	2	2.862	45	1.944	50	-	-	-	-
Cagliari Elmas	55	9	126.500	1	2.805	45	-	-	-	-	-	-
Catania Fontanarossa	210	4,5	142.760	1	2.490	45	-	-	-	-	-	-
Firenze Peretola	115	4	78.000	1	1.650	30	-	-	-	-	-	-
Forlì	210	4	29.950	1	2.410	45	-	-	-	-	-	-
Genova Sestri	168	7	184.000	1	2.925	45	-	-	-	-	-	-
Lamezia Terme	236	1	70.000	2	2.400	45	1.860	45	-	-	-	-
Lampedusa	90	0,5	13.500	1	1.800	45	-	-	-	-	-	-
Marina di Campo	8	2,5	10.000	1	1.110	23	-	-	-	-	-	-
Milano Linate	385	8	304.000	2	2.440	60	600	22	-	-	-	-
Milano Malpensa	1.244	48	1.396.000	2	3.920	60	3.920	60	-	-	-	-
Napoli Capodichino	200	5,5	122.000	1	2.650	45	-	-	-	-	-	-
Olbia Costa Smeralda	179	4	135.000	1	2.446	45	-	-	-	-	-	-
Palermo Punta Raisi	150	37	156.900	2	3.420	60	2.150	45	-	-	-	-
Pantelleria	90	5	10.500	2	1.804	45	1.232	30	-	-	-	-
Perugia S. Egidio	176	11	110.000	1	1.856	45	-	-	-	-	-	-
Pescara	163	4	46.450	1	2.430	45	-	-	-	-	-	-
Pisa San Giusto	360	2	61.000	2	2.993	45	2.792	43	-	-	-	-
Reggio Calabria	144	5	14.400	2	2.119	45	1.835	45	-	-	-	-
Rimini	330	8	60.000	1	2.541	45	-	-	-	-	-	-
Roma Ciampino	220	15	122.000	1	2.207	47	-	-	-	-	-	-
Roma Fiumicino	1.605	34	797.250	4	3.900	60	3.295	45	3.900	60	3.800	45
Torino Caselle	296	15	175.000	1	3.300	60	-	-	-	-	-	-
Trapani Bigi	123	13	32.000	1	2.687	45	-	-	-	-	-	-
Treviso Sant'Angelo	120	3	70.000	1	2.459	45	-	-	-	-	-	-
Trieste Ronchi	242	33	55.000	1	3.000	45	-	-	-	-	-	-
Venezia Tessera	331	12	370.000	2	3.300	45	2.780	45	-	-	-	-
Verona Villafranca	340	10	138.000	1	2.600	45	-	-	-	-	-	-

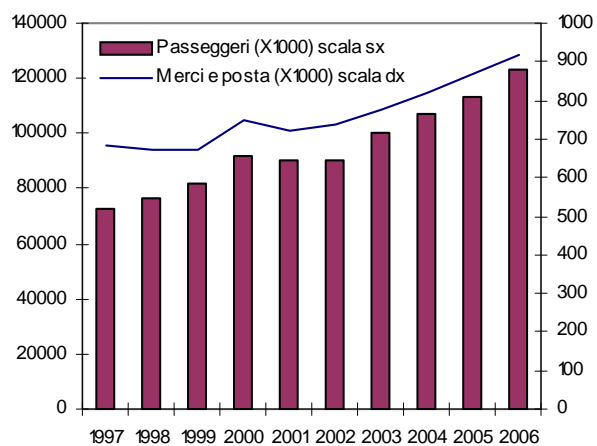
Fonte: Enac.

Dall'inizio degli anni novanta il trasporto aereo passeggeri e merci in Europa è stato interessato da una dinamica sostenuta, sollecitata principalmente dalla progressiva liberalizzazione del mercato e dal conseguente ingresso di nuovi operatori sulle tratte interne e su quelle internazionali¹⁰. In Italia il settore ha evidenziato una crescita maggiore di quella registrata dalle altre modalità di trasporto: per quel che attiene il traffico passeggeri, il tasso medio annuo di incremento ha raggiunto, infatti, oltre otto punti percentuali, contro i tre punti del trasporto su gomma (Graff. 1, 2).

La dinamica della domanda ha influito in maniera crescente sugli scali minori che hanno "accolto" la nuova offerta degli operatori che via via si sono affacciati sul mercato¹¹. Da ciò è seguita una riduzione della concentrazione del traffico passeggeri e una ricomposizione dei volumi di traffico a favore di alcuni aeroporti minori (ICCSAI, 2008).

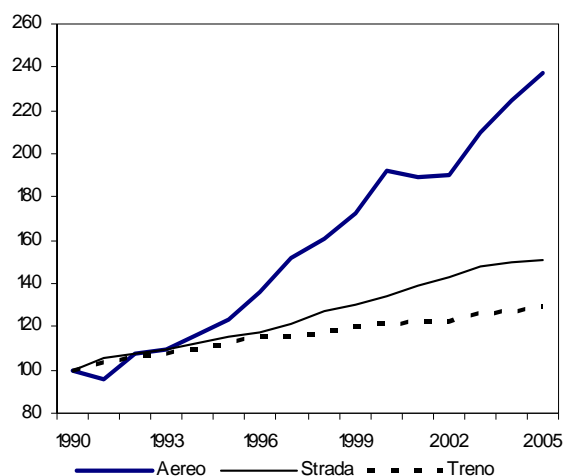
Anche il trasporto merci mediante l'uso di aeromobili, pur rappresentando una quota residuale del movimento merci complessivo (è limitato a prodotti di nicchia, ad ingombro ridotto e a quelli per i

Graf. 1 - MOVIMENTO DI AEREI PASSEGGIERI E MERCI PRESSO GLI SCALI NAZIONALI (1997 - 2006) (migliaia tonnellate)



Fonte: elaborazione su dati ENAC.

Graf. 2 - MOBILITA' PASSEGGIERI IN ITALIA PER MODALITA' DI TRASPORTO (1990=100) (1)



Fonte: elaborazione su dati ENAC, Ferrovie dello Stato e Anas.
(1) Aereo e treno: n. passeggeri; strada: veicoli km.

¹⁰ Per un'analisi dell'evoluzione del mercato del trasporto aereo nazionale si rimanda a Boitani e Cambini (2007). Le previsioni di traffico da e per l'Italia sviluppate da Eurocontrol per il periodo 2002-2010 indicano un tasso di crescita medio annuo per i prossimi otto anni del 2,9% per i voli domestici, del 5,5% per i voli a lungo raggio, del 4,4% del numero dei voli verso l'Europa e del 6% verso il Mediterraneo. Se il tasso di crescita medio nel periodo 2003 - 2030 si attesterà fra il 3 e il 4%, la domanda è prevista essere fra le 2,2 e 2,8 volte rispetto a quella attuale, passando da circa 100 milioni di passeggeri negli scali italiani a 220 - 280 milioni nel 2030, ed è logico, quindi, pianificare tutte le infrastrutture necessarie per accompagnare questo sviluppo (CERTeT, 2006).

¹¹ Si rimanda a Boitani e Cambini (2007) e Barone e Bentivogli (2006) per un'analisi sulla evoluzione degli operatori *low cost* e la competitività tra i vettori aerei.

quali risulta fondamentale la tempestività nella consegna secondo una logistica *just in time*), è cresciuto a ritmi elevatissimi negli ultimi anni (oltre il 37 per cento), superando nettamente, in termini di dinamica, le altre modalità di trasporto (Tab. 2). Lo scenario evolutivo dell'economia mondiale e delle tecniche di trasporto stanno aprendo, infatti, nuove opportunità alla modalità aerea. Il mercato è, quindi, nettamente in espansione, con prospettive di crescita rilevanti soprattutto sulle lunghe distanze ma anche sulle tratte medio-brevi in cui si stanno inserendo operatori che propongono, per certe tipologie di merci, servizi competitivi con l'autotrasporto e il trasporto ferroviario (Uniontrasporti, 2007)¹².

Tab. 2 TRASPORTO INTERNO MERCI PER MODO DI TRASPORTO - ANNI 1995 E 2004
(milioni di tonnellate- km)

Modi di trasporto	1995		2004		Variazione 2004/1995
	Valori assoluti	Composizione %	Valori assoluti	Composizione %	
Strada	174.432	71,3	177.090	71,4	1,5
Cabotaggio marittimo	35.307	14,4	36.974	14,9	4,7
Acque interne	135	0,1	58	0,0	-57,0
Ferrovia	24.408	10,0	22.783	9,2	-6,7
Oleodotti	9.650	3,9	10.211	4,1	5,8
Aereo	671	0,3	920	0,4	37,1
TOTALE	244.603	100	248.036	100	1,4

Fonte: ISTAT.

Sui due sistemi aeroportuali di Roma e Milano si concentra il volume di traffico del trasporto aereo nazionale. Nel 2006 nell'insieme i due sistemi hanno assorbito oltre il 70 % del traffico totale passeggeri; per quel che, invece, attiene il trasporto merci i soli aeroporti di Malpensa e Fiumicino hanno movimentato oltre il 77% del delle merci (Tab. 3). La maggiore concentrazione del traffico merci rispetto a quello passeggeri è caratteristica propria del comparto e rispecchia principalmente l'esigenza di strutture logistiche specifiche che rendono conveniente l'utilizzo dell'aeroporto per la movimentazione di volumi di merci non irrilevanti e l'espressione di economie di scopo e di densità. La concentrazione del traffico evidenzia altresì una polarizzazione a favore del Nord che fotografa il crescente *gap* infrastrutturale (e produttivo) che caratterizza le diverse aree del paese che si esprime, tra l'altro, nella carenza degli snodi intermodali e dell'accessibilità aeroportuale (cfr. Pettinato, 2004) (Graf. 3).

¹² Un recente studio di Uniontrasporti (2007) offre un'analisi approfondita e aggiornata dell'evoluzione del settore del cargo aereo, in Italia e in una prospettiva internazionale. Si rimanda a questo studio per una trattazione accurata degli aspetti più tecnici del trasporto e della logistica cargo.

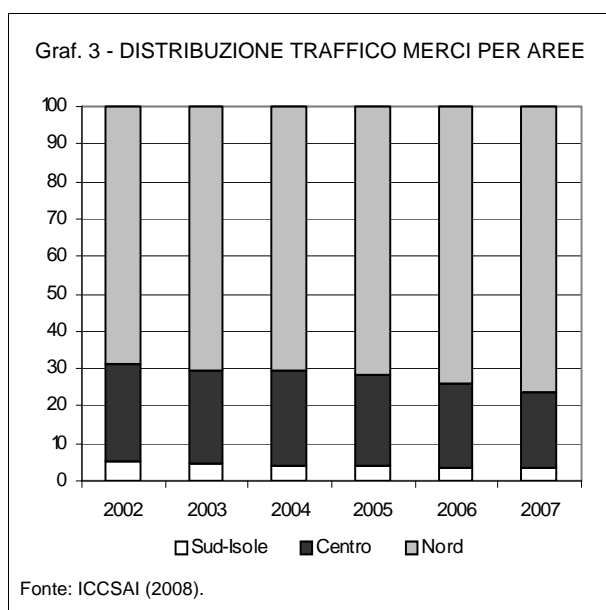
Aeroporti e infrastrutture: prospettive e criticità del quadro regolatorio

Tab. 3 TOTALE DEL TRASPORTO PASSEGGERI E CARGO (MERC+POSTA) - ANNO 2006 (*)

Classe	Aeroporto	Passeggeri	% Totale	Totale cargo (tonnellate)	% Totale
GRANDI	Roma Fiumicino	29726051	31,92	164385	21,87
	Milano Malpensa	21621236	23,21	419130	55,76
MEDI	Milano-Linate	9693156	10,41	27469	3,65
	Venezia-Tessera	6296345	6,76	14135	1,88
	Catania-Fontanarossa	5370411	5,77	8585	1,14
	Bergamo-Orio al Serio	5226340	5,61	139518	18,56
	Napoli-Capodichino	5056643	5,43	5055	0,67
	Roma-Ciampino	4933487	5,30	23769	3,16
	Palermo-Punta Raisi	4246555	4,56	5085	0,68
	Bologna-Borgo Panigale	3928887	4,22	20944	2,79
	Torino	3215593	3,45	3351	0,45
	Pisa-San Giusto	3002621	3,22	11289	1,50
	PICCOLI	Verona-Villafranca	2961377	3,18	4150
Cagliari-Elmas		2464084	2,65	4767	0,63
Bari-Palese		1950857	2,09	3432	0,46
Olbia-Costa Smeralda		1765518	1,90	873	0,12
Firenze-Peretola		1520320	1,63	196	0,03
Lamezia Terme		1341936	1,44	2250	0,30
Treviso		1328288	1,43	19558	2,60
Genova-Sestri		1070459	1,15	1543	0,21
Alghero-Fertilia		1068040	1,15	702	0,09
Brindisi-Casale		816126	0,88	483	0,06
Trieste-Ronchi Dei Leg,		665426	0,71	465	0,06
Forlì		620309	0,67	604	0,08
Reggio di Calabria		578015	0,62	194	0,03
Ancona		473701	0,51	5010	0,67
Pescara		333036	0,36	2849	0,38
Rimini		319702	0,34	2190	0,29
Trapani		313798	0,34	77	0,01
Brescia		225470	0,24	23397	3,11
Lampedusa		169604	0,18	52	0,01
Pantelleria		152427	0,16	80	0,01
Parma		122023	0,13	312	0,04
Crotone		104154	0,11		0,00
Bolzano		68550	0,07		0,00
Perugia		42565	0,05	100	0,01
Cuneo		26225	0,03	7	0,00
Alberga		13092	0,01		0,00
Elba		12804	0,01		0,00
Aosta	7818	0,01		0,00	
Foggia	6714	0,01		0,00	
Siena	1686	0,00	0	0,00	
Biella	100	0,00		0,00	
Taranto	16	0,00		0,00	
TOTALE		93135514	100,00	751621	100,00

Fonte: ENAC.

(*) La ripartizione per classe di grandezza è fatta sulla base del numero dei passeggeri.



Nel confronto europeo, emergono due principali caratteristiche del mercato nazionale: da una parte, il ritardo dei principali aeroporti italiani rispetto ai maggiori scali europei (caratteristica che si rispecchia nella crescente congestione degli scali), e dall'altra, la presenza di una rete di scali minori eterogenea (alcuni esibiscono una notevole dinamicità, altri, invece, risultano decisamente sottoutilizzati). Infatti, oltre al posizionamento geografico periferico dell'Italia rispetto ai più grandi e ricchi flussi di traffico internazionali ed intercontinentali delle economie industrializzate, il trasporto

merci evidenzia a livello europeo articolazioni e dimensioni (in termini di volume di traffico e di accessibilità aeroportuale) che suggeriscono un evidente ritardo del nostro paese, rispetto alle esigenze di sviluppo e alle prospettive di espansione della domanda. Il traffico appare, infatti, geograficamente concentrato nelle aree europee baricentriche: Germania, Francia, Belgio e Olanda che, complessivamente, nel 2007 hanno assorbito oltre il 60% del movimento merci complessivo; il contributo dell'Italia si è assestato, invece, a poco più del sei per cento (Tab. 4).

Tab. 4 TRAFFICO MERCI PER PAESE - 2007

Paesi	Migl. di tonnellate	Quota UE	Var % 2006-07
Germania	3.533	22,3%	6,4
Regno Unito	2.428	15,3%	0,3
Francia	2.411	15,2%	8,8
Olanda	1.653	10,4%	5,9
Belgio	1.278	8,1%	9,1
Italia	980	6,2%	4,4
Lussemburgo	716	4,5%	5,4
Spagna	624	3,9%	1,6

Fonte: ICCSAI (2008).

Nella graduatoria dei primi dieci aeroporti in termini di movimento cargo rivestono una posizione di rilievo gli scali dei principali paesi europei (*in primis* Francoforte e Parigi/CDG), mentre l'aeroporto di Malpensa si posiziona al nono posto (ACI, 2008 (Tab. 5)).

Il completamento della *cargo city* ha consentito un importante recupero di posizione nel *ranking* europeo dello scalo milanese, pur rimanendo marginale rispetto ai principali *hub* del nord e Centro Europa. Infatti, il totale del mercato nazionale corrisponde a meno della metà del solo trasporto aereo dello scalo di Francoforte.

La carenza delle strutture logistiche e infrastrutturali nazionali si evince, inoltre, dalla dimensione del traffico aviocamionato, ossia le merci statisticamente afferenti all'aviotrasporto ma condotte via strada nei maggiori *hub* europei e da qui verso le principali destinazioni intercontinentali. Nel 2005 oltre il 60 per cento del traffico aereo merci complessivo è aviocamionato fuori dal territorio nazionale (Uniontrasporti, 2007).

Si tratta di un dato che, seppure parziale, offre indicazione di un grave ritardo che gli aeroporti italiani presentano in termini di strutture logistiche e dotazione infrastrutturale. Ciò è confermato, inoltre, dall'indicatore di accessibilità aereomercati (Tab. 6) che, per il periodo 2000 - 2004¹³, mostra Malpensa e Fiumicino in coda ai principali scali tedesco, francese, inglese e olandese.

Il consistente aumento del traffico aereo non è pertanto coinciso, nella maggior parte dei casi, con un rafforzamento o ampliamento delle strutture aeroportuali, e ciò si rispecchia nella crescente congestione dei maggiori scali italiani, in linea con i principali scali europei (NERA, 2007) (Tab. 7).

Pur nella cautela con cui è necessario interpretare gli indicatori di eccesso di domanda (uno degli aspetti determinanti la congestione aeroportuale è senza dubbi la modalità di regolazione degli *slot*), il dato è utile non solo perché è una misura della potenziale pressione concorrenziale del

Tab. 5 **RANKING EUROPEO PER IL TRAFFICO MERCI ANNUALE - 2007**

Rank	Aeroporto	Traffico merci (migli. tonnellate)
1	Francoforte	2.168
2	Parigi Rosy/ CDG	2.123
3	Amsterdam Schipol	1.653
4	Londra Heathrow	1.314
5	Bruxelles	788
6	Cologna/Bonn	724
7	Lussemburgo	716
8	Liegi	490
9	Milano Malpensa	487
10	Copenaghen	405

Fonte: ICCSAI (2008).

Tab. 6 **INDICATORE DI ACCESSIBILITÀ AEROMERCATI (1)**

Aeroporto	2000	2001	2002	2003	2004
Francoforte	100	100	100	100	100
Parigi	90,73	87,90	77,46	73,73	69,96
Londra	85,11	81,32	75,32	72,52	67,38
Amsterdam	73,68	65,80	64,06	62,30	66,59
Milano	38,28	32,05	37,16	31,85	34,54
Zurigo	49,61	44,57	43,63	31,83	25,46
Bruxelles	44,08	38,77	31,97	27,78	24,67
Roma	30,23	24,20	26,36	21,48	20,21
Madrid	27,47	25,16	27,20	21,66	18,78
Stoccolma	6,85	7,56	5,53	5,92	6,36

Fonte: Uniontrasporti su indicatori CERTeT- Bocconi- Unioncamere Lombardia.

(1) L'indicatore è il risultante di una media ponderata per ciascuno scalo dei seguenti fattori: l'importanza delle destinazioni finali raggiunte; la frequenza del servizio; la qualità del servizio; il prezzo.

Tab. 7 **CONGESTIONE DEI PRINCIPALI AEROPORTI EUROPEI**

Aeroporti senza eccesso di domanda	Aeroporti con eccesso di domanda nelle ore di punta	Aeroporti con eccesso di domanda per tutto il giorno
Atene	Amsterdam	Londra Heathrow
Milano – Bergamo	Bruxelles	Londra Getwick
Roma Ciampino	Paris Charles de Grulle	Milano Linate
Helsinki	Copenaghen	Paris Orly
London Luton	Dublino Dusseldorf	
Tessalonica	Francoforte	
	Lisbona	
	Madrid barajas	
	Milano Malpensa	
	Fiumicino	

Fonte: NERA (2007).

¹³ Il CERTeT produce semestralmente un indicatore che pone a confronto le principali città europee.

sistema di trasporto aereo, ma, combinato con altri dati, può fornire indicazione della carenza di capacità dell'aeroporto. Ad esempio, le informazioni sull'affollamento delle piste (in netto aumento negli ultimi anni) offrono indicazione della crescente pressione che la domanda di traffico aereo esercita sulle strutture esistenti (Tab. 8). Il trasferimento del traffico da Malpensa a Fiumicino (a seguito delle vicissitudini dell'Alitalia) andrà quindi a gravare su un aeroporto che già gestisce un significativo eccesso di domanda.

Tab. 8 AFFOLLAMENTO DELLE PISTE NEI PRINCIPALI AEROPORTI ITALIANI (1)

	2003	2004	2005	2006	Var. % 2003-06
Roma Ciampino	54	69	107	118	120
Roma Fiumicino	206	212	211	216	4,9
Aeroporti G. Marconi –Bologna	155	123	141	157	1,1
GESAC – Napoli	79	71	68	72	-9,0
SACBO- Bergamo	62	59	67	74	18
SAGAT –Torino	116	125	122	126	8,9
SAVE	74	77	77	80	8,5
Treviso	23	26	33	31	31,7
Venezia	99	102	100	105	5,7
SEA	211	129	220	238	13,1
Milano Linate	129	294	129	137	6,7
Malpensa	293	294	312	339	15,9

Fonte: CIVICUM (2008).

(1) Rapporto tra numero di movimenti giornalieri e di aeromobili e numero delle piste.

Tab. 9 RANKING AEROPORTI EUROPEI PER TASSO DI CRESCITA DEL TRASPORTO MERCI

Rank	Aeroporti	Tasso di crescita val.% (2002-2007)
1	Brescia Montichiari	128,2
2	Pau Uzein	95,7
3	Trapani Birgi	93,3
4	Brest-Guipavas	77,3
5	Clermont-Ferrand	55,2
6	Cuneo Levaldigi	55,2
7	Saragozza	45,0
8	Rennes	41,6
9	Sandefjord	41,5
10	Tallin	39,6

Fonte: ICSSAI (2008).

La crescita degli scali minori costituisce un'interessante tendenza che si sta progressivamente affermando nei principali paesi europei; questo aspetto, che è particolarmente accentuato nel traffico passeggeri, è comunque anche rintracciabile, sebbene in modo meno rilevante, nel settore merci. Infatti, oltre al principale aeroporto (che generalmente coincide con l'*hub* passeggeri di riferimento) in Europa si riscontrano in media, in ciascun paese, 4-5 aeroporti con un buon livello di traffico merci. Si tratta, prevalentemente, di aeroporti specializzati per i quali storicamente non si evidenzia lo stesso peso in termini di passeggeri. Inoltre, si afferma la tendenza ad avere strutture merci anche negli aeroporti *low costs* (come l'aeroporto di Stansted, o l'aeroporto di Bergamo) (cfr. ICSSAI, 2008). Il nostro paese, a riguardo, si pone in una posizione di punta (cfr. Tab. 9).

L'evoluzione degli scali secondari è tuttavia influenzata, come si vedrà, dall'incertezza che contraddistingue gli orientamenti di politica industriale relativamente alle infrastrutture aeroportuali. Se, in ambito nazionale, il Nuovo piano generale dei trasporti e della logistica del 2001¹⁴ è rivolto principalmente al potenziamento

¹⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, Nuovo piano generale dei trasporti e della logistica.

degli scali maggiori, in sede europea, invece, sta emergendo l'orientamento diretto a sollecitare il potenziamento degli scali minori. Nel 2007, infatti, la Commissione ha adottato le linee guida per il finanziamento degli aeroporti regionali con la finalità di rafforzarne il ruolo e, parallelamente, contribuire a decongestionare i principali *hub*, secondo una logica *point-to-point*.

GLI SNODI CRITICI DELLA REGOLAZIONE AEROPORTUALE

L'analisi delle statistiche evidenzia due aspetti strutturali del sistema aeroportuale nazionale. In primo luogo, la mancanza di un vero *hub* che per dimensioni e collegamenti possa assolvere la funzione di razionalizzazione del traffico come avviene nei principali paesi europei. In secondo luogo, una rete di aeroporti secondari alquanto eterogenea: da una parte scali con poco traffico, spesso privi di una vocazione specifica e in alcuni casi anche avulsi dalla rete di comunicazione intermodale del loro bacino territoriale (come alcuni aeroporti del Sud del paese); dall'altra, invece, scali secondari che iniziano a esibire una certa dinamicità. È utile far partire l'analisi proprio dalla compresenza di queste caratteristiche che pongono l'Italia in una posizione singolare tenuto conto delle più recenti evoluzioni del settore. Infatti, dal confronto internazionale emerge che anche modelli che sono stati esplicitamente impostati per gravitare attorno ad un *hub* non hanno impedito lo sviluppo degli aeroporti minori e di eventuali collegamenti *point-to-point* con *bypass* del "fulcro" (ICCSAI, 2008). Da queste evoluzioni recenti sembrerebbe emergere che la presenza di un aeroporto principale non tolga necessariamente spazio agli scali più piccoli; al contrario, il primo potrebbe fungere da stimolo per lo sviluppo dei secondi, non solo perché è un punto di riferimento stabile per gli investimenti successivi sulla rete, ma soprattutto perché, favorendo l'ottimizzazione complessiva del sistema su scala nazionale, libera risorse da dedicare alla magliatura secondaria della rete. A riguardo, gli orientamenti comunitari sembrano adottare questa impostazione (Commissione Europea, 2007).

Come spiegare, quindi, l'articolata situazione italiana in cui, pure in assenza di *hub* di livello europeo, la maggior parte gli aeroporti secondari soffre di nanismo mentre altri iniziano ad esibire un notevole dinamismo? Da un lato il posizionamento dell'*hub*, più che derivare da un'analisi delle necessità di interconnessione internazionali e interne, anche alla luce dei programmi di sviluppo industriale del Paese, è vissuto come un dissidio campanilistico. Nel frattempo, un quadro normativo estremamente frammentato, in cui coesistono pezzi del vecchio monopolio intergrato e tentativi di separazione della filiera per la promozione della concorrenza, rende difficile lo sviluppo autonomo, trainato dal mercato, di scali e collegamenti. Lo scenario si è ulteriormente complicato dopo la riforma della Costituzione del 2001 che ha inserito il traffico aeroportuale nelle materie a legislazione concorrente Stato-Regioni: il settore è stato prematuramente coinvolto nella transizione federalista, prima che, come nel caso di altri servizi a

Regolazione e concorrenza nel settore aeroportuale: hub e point-to-point

L'industria aeroportuale si articola in due comparti: l'offerta di capacità; l'offerta di servizi ai vettori e ai passeggeri. Il primo comprende la costruzione e lo sfruttamento dell'infrastruttura, l'altro riguarda le attività di assistenza a terra (il cosiddetto handling) e le attività commerciali (negozi, banche, ecc.). Le attività di handling rivestendo un carattere complementare e strumentale rispetto alla prestazione di trasporto reso dal vettore e costituiscono uno specifico settore di attività che si inserisce tra esercizio dell'aeromobile e la gestione dell'infrastruttura di terra (e comprendono le attività di assistenza a terra degli aeromobili, passeggeri, bagagli, merci e posta, operazioni in pista, di pulizia e manutenzione degli aeromobili ecc.).

La possibilità di sviluppo della concorrenza si differenziano significativamente nei due comparti. La capacità aeroportuale (costruzione e sfruttamento delle infrastrutture) si caratterizza come monopolio naturale, data la dimensione minima efficiente degli scali indotta dai rilevanti costi fissi non recuperabili (sunk costs) necessari per l'ingresso nel mercato. La sub additività della funzione dei costi, rende, quindi più efficiente che sia una sola impresa ad offrire il servizio. In questo contesto di mercato, sono rintracciabili due tipi di concorrenza possibili (concorrenza tra scali e concorrenza tra aeroporti di scambio appartenenti a diverse reti di trasporto aereo). La concorrenza tra scali (anche detta point-to-point) si esplica tra collegamenti diretti tra coppie di città. La concorrenza tra aeroporti di scambio si articola come concorrenza tra reti di collegamento diverse ed è volta ad attrarre i passeggeri in transito caratterizzando lo scalo come fulcro (hub) di una rete a raggiera (Hub and spoke) basata su percorsi indiretti. La configurazione monopolistica del mercato della capacità e la scarsa sostituibilità tra scali tendono ad attribuire ai gestori un notevole potere di mercato sulle attività che svolgono all'interno del sedime aeroportuale. I servizi di assistenza a terra non presentano, invece, caratteristiche specifiche tali da giustificare l'esclusione del confronto competitivo tra operatori, rendendo così possibile la prestazione in concorrenza dei servizi (nel limite della dimensione dello spazio aeroportuale). Per quel che invece attiene i servizi commerciali, è il settore in cui è storicamente maggiore il potere di mercato dei gestori, essendo al contempo monopolisti delle aree destinate alle vari attività (negozi, esercizi commerciali, ecc.) ed operatori di tali servizi.

La regolamentazione dell'industria aeroportuale può schematicamente articolarsi su due livelli:

- *le condizioni per l'accesso al mercato della gestione aeroportuale (ossia costruzione delle infrastrutture e gestione degli scali);*
- *la regolazione delle modalità di accesso alle infrastrutture (principalmente mediante l'assegnazione di diritti di decollo e di atterraggio e fissazione dei diritti aeroportuali) e della fornitura dei servizi di handling e commerciali.*

L'accesso al mercato della gestione aeroportuale

Le caratteristiche tipiche di monopolio naturale, fanno sì che gli interventi di regolazione determinano la struttura dell'offerta della capacità aeroportuale, stabilendo, mediante l'uso della concessione, il numero degli operatori abilitati ad operare in ciascun mercato geografico. Inoltre, l'elevato potere di mercato detenuto dai gestori aeroportuali, richiede interventi regolatori diretti ad evitare che tale potere si traduca in prezzi eccessivi per gli utenti e a garantire l'adeguamento

della capacità al suo livello ottimale. In questo contenuto, si comprende le difficoltà che sorgono nel conciliare il tutto con le tendenze all'apertura dei servizi di handling.

Nel sistema italiano tutti i principali aeroporti italiani ricadono nelle fattispecie della gestione totale, parziale o diretta. La gestione totale comporta che l'intero aeroporto, incluse le infrastrutture di volo, sia affidato ad un unico concessionario, per una durata temporale che, per le nuove concessioni, non potrà superare i quaranta anni. Le attività affidate alle suddette gestioni riguardano, tra l'altro, l'esecuzione di lavori, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle infrastrutture (piste, bretelle, piazzali, aerostazioni, uffici, strade di accesso e di raccordo), la predisposizione di servizi (fornitura di energia, illuminazione, acqua, riscaldamento, condizionamento, depurazione, smaltimento rifiuti, pulizia, informazioni), l'apprestamento di strutture accessorie di comodità per gli utenti (ristoranti, negozi, telefono, ristoranti).

Con la gestione parziale invece le infrastrutture di volo rimangono allo Stato, mentre l'affidamento in concessione riguarda le aerostazioni e le relative pertinenze; la durata delle concessioni è di norma ventennale, sulla base delle previsioni del codice della navigazione. Nelle gestioni dirette, infine, l'ENAC provvede direttamente alla realizzazione e alla manutenzione dei beni aeroportuali, mentre l'assistenza a terra è di norma effettuata direttamente in autoproduzione dalle stesse compagnie aeree.

L'accesso all'infrastruttura

Il servizio principale fornito dai gestori aeroportuali è l'accesso all'infrastruttura. Il decollo e l'atterraggio di un aeromobile è subordinato alla disponibilità di slots (diritti di decollo, atterraggio e sosta) e al pagamento dei relativi diritti aeroportuali al gestore. Il potere di mercato passa principalmente mediante il controllo della risorsa scarsa (slot aeroportuali). Negli scali italiani, così come nella maggior parte degli scali esteri, l'assegnazione degli slot si fonda sul principio del grandfather rule, ossia sulla base del mantenimento dei diritti acquisiti nelle precedenti stagioni. I gestori aeroportuali sono tenuti a versare allo Stato un canone di concessione (che costituisce la principale entrata dell'ENAC) per l'uso delle infrastrutture, a fronte del quale percepiscono proventi che si possono distinguere in due categorie:

- a) proventi "lato aria" (diritti di approdo, partenza e sosta degli aeromobili, diritti di imbarco passeggeri, royalties per la fornitura di carburanti);
- b) proventi "lato terra" (ricavi della gestione commerciale, affitti di spazi ecc.), mentre le tariffe di handling possono probabilmente essere considerate un po' a parte; contribuiscono infine a formare il reddito di impresa proventi "diversi" (ad. es. finanziari, da partecipazioni ecc.).

rete di importanza strategica per il Paese, chiarezza si fosse fatta sulle regole di base e sulle modalità di coordinamento delle scelte.

Gli snodi critici da affrontare per primi, da questo punto di vista, sono due:

- L'assenza di un aggiornato piano nazionale del sistema aeroportuale in cui si esprima la politica industriale del settore. Il superamento del monopolio pubblico integrato, non può far perdere di vista la collocazione geografica degli scali, il loro orientamento a seconda delle caratteristiche dei bacini territoriali, nonché la loro valorizzazione nel complesso della rete. Anzi, proprio per far esprimere le proprietà più positive all'*unbundling* e all'apertura al mercato è fondamentale curare meglio la logica sistemica, che è caratteristica integrante di una rete che è fatta di punti da interconnettere. La modifica dell'assetto proprietario e il modello gestionale non può quindi prescindere da una visione unitaria della rete.
- Anche come conseguenza dell'assenza di un piano nazionale, all'*unbundling* della filiera non è seguita una scelta organica e definitiva sui nuovi ruoli da assegnare ad operatori diversi (pubblici e/o privati), e sulle regole che devono presiedere allo svolgimento delle varie attività. Il quadro normativo del settore risulta ancora ampiamente disatteso e poco certo.

Due aspetti che, in sostanza, denunciano l'assenza di una politica industriale e di una efficace politica regolatoria (Sebastani, 2004). I due punti richiedono, pertanto, un adeguato approfondimento.

L'esigenza di linee guida per la politica industriale del settore

Nell'ottobre del 2006 il Governo ha emanato un Atto di indirizzo che ha indicato le due principali linee lungo cui articolare l'intervento nel settore aereo¹⁵: la prima riguarda direttamente la compagnia aerea Alitalia per la quale è avviata la vendita di almeno una quota del 30,1% del capitale della società, mediante una procedura di gara; la seconda riguarda la definizione di un progetto per la riforma del trasporto aereo nazionale, la cui riorganizzazione e valorizzazione è individuata come condizione essenziale per la competitività del paese. L'*iter* normativo del Documento, cui ha fatto seguito un Disegno di Legge Delega al Governo, si è ad oggi arrestato¹⁶.

¹⁵ L'Atto di indirizzo, emanato nell'ottobre del 2006, prevede come ambiti principali di intervento:

- La definizione di un piano degli aeroporti (la riclassificazione degli aeroporti).
- Il potenziamento del sistema del controllo aereo.
- La modifica dell'istituto concessorio aeroportuale
- Modifica della regolazione degli slot aeroportuali.
- Gestione dello spazio aereo.
- Qualità dei servizi (riallineamento alle normativa europee e internazionale;
- Razionalizzazione dei diritti dei vettori aerei derivanti da accordi bilaterali;
- Consolidamento e razionalizzazione della rappresentanza sindacale (tra cui forme di incentivazione all'accorpamento).

L'Atto di indirizzo indica come intervento prioritario la definizione di un piano nazionale degli aeroporti per la programmazione nazionale degli sviluppi aeroportuali e superare l'inefficienza connessa alla polverizzazione delle iniziative¹⁷. Una politica di lungo periodo del settore sarebbe utile, in primo luogo, ai vari attori coinvolti (società di gestione degli aeroporti, compagnie aeree, autorità locali) per poter programmare, senza ritardi ed incertezze decisionali, l'ammodernamento e lo sviluppo degli aeroporti. La mancanza di una strategia di lungo periodo, e i rallentamenti delle procedure di approvazione e di finanziamento per molti interventi, nel passato hanno creato incertezze per gli operatori del settore, come le vicende relative alla realizzazione dell'ampliamento dello scalo di Malpensa o la proliferazione di scali secondari ampiamente sottoutilizzati (CERTeT, 2006). Gli obiettivi di un Piano Nazionale del trasporto aereo dovrebbero, pertanto, tendere all'ottimizzazione dell'utilizzo delle infrastrutture esistenti, agendo anche sull'accessibilità via terra di alcuni scali, e assecondare il previsto sviluppo del settore, realizzando gli ampliamenti e gli ammodernamenti necessari, tenendo conto anche dell'eventuale impatto ambientale. Tale intervento richiederebbe, ad esempio, l'individuazione dei siti a prevalente vocazione cargo incentivando in loco la lavorazione delle merci, in conformità con il piano della logistica.

Il punto va direttamente al cuore della questione del finanziamento degli investimenti infrastrutturali. Infatti, l'accesso alle risorse del bilancio dello Stato deve trovare una contropartita in caratteristiche qualificanti dello scalo: la sua collocazione geografica, la sua vocazione, la sua valenza come parte di un sistema a rete. Affermare questo principio è particolarmente importante adesso che le competenze legislative sono concorrenti tra Stato e Regioni. Il ricorso a fondi dello Stato trova la sua giustificazione, nel contempo giuridica e economica, solo quando l'investimento risponde a dei requisiti che afferiscono ad un quadro generale di sviluppo e evoluzione del sistema aeroportuale nazionale. Contrariamente, negli ultimi anni il crescente impegno finanziario nel settore da parte dello Stato è stato prevalentemente caratterizzato da provvedimenti "tampone" (come la "Legge sblocca cantieri"¹⁸) e finanziamenti "a pioggia", in un contesto di assoluta indeterminatezza normativa e precarietà organizzativa¹⁹. L'analisi delle varie leggi di finanziamento evidenzia, infatti, interventi volti principalmente a "*governare l'esistente e assicurare, comunque, la governabilità del sistema*" (Corte dei Conti, 2005, p. 68)²⁰.

¹⁶ Delega al Governo per la riforma del trasporto aereo nazionale, 22 dicembre 2007.

¹⁷ Il Regno Unito il Governo ha emanato nel dicembre del 2003 il Libro Bianco, *The Future of Air Transport*, che ha definito il piano strategico di sviluppo degli aeroporti inglesi per i prossimi trent'anni, a fronte del crescente traffico aereo. La razionalizzazione sul territorio (con l'individuazione delle relative "vocazioni"), il potenziamento degli aeroporti è riconosciuto essere un elemento strategico per sviluppo e la competitività del paese.

¹⁸ Decreto Legge 25 marzo 1997, n. 67.

¹⁹ Nel 2005 la Corte dei Conti ha attuato un'accurata rilevazione sul finanziamento e realizzazione delle infrastrutture aeroportuali, analizzando le leggi di spesa relative agli esercizi finanziari 1999-2004 (Cfr. Corte di Conti, 2005).

Una priorità in questa direzione consiste nell'attuazione del modello concessorio, in base al quale è previsto il pieno trasferimento alle "gestioni totali" delle competenze e responsabilità (anche finanziarie) della realizzazione delle infrastrutture aeroportuali²¹. Come si illustrerà, invece, l'assetto regolatorio che tale modello dovrebbe contribuire a realizzare presenta ancora diverse criticità e l'articolazione del sistema di concessione della gestione dei servizi aeroportuali contribuisce ad accentuare le difficoltà di evoluzione del settore.

Le gestioni aeroportuali: un quadro incompiuto

Gli aeroporti sono caratterizzati da pronunciati elementi di monopolio naturale²². Tali condizioni strutturali hanno storicamente comportato l'affidamento ad un unico soggetto della gestione degli scali, tramite concessioni in esclusiva e il prevalere della proprietà pubblica (Enti locali e Camere di commercio) nel controllo delle società di gestione. Le caratteristiche tecnologiche del settore sono quindi alla base degli interventi regolamentativi volti a determinare la struttura dell'offerta di capacità aeroportuale limitando, mediante l'uso della concessione, il numero degli operatori abilitati ad operare nel settore.

La trasformazione del modello organizzativo entro cui operano le società aeroportuali si modifica gradualmente a partire dagli anni novanta, sulla scia dell'apertura del mercato del trasporto aereo e con l'attenuarsi delle condizioni di monopolio naturale, su cui la fortissima crescita della domanda di trasporto aereo e l'incalzare delle dinamiche di mercato a livello internazionale e nazionale, hanno certamente influito significativamente. Il processo di riforma si è articolato con interventi volti alla trasformazione degli enti gestori in società di capitale e all'abbandono della proprietà pubblica maggioritaria in direzione della progressiva privatizzazione²³. Le società di gestione aeroportuale hanno quindi subito un drastico

²⁰ Ad esempio, la distribuzione degli stanziamenti prevista dalla principale fonte di finanziamento per gli aeroporti del Sud, il piano Operativo Nazionale per le Regioni Obiettivo 1, prevede un importo totale dei lavori pari ad oltre 540 milioni di Euro nel periodo 2000-2006. Dalla lista degli aeroporti beneficiari emergono anche gli scali di Foggia e di Taranto che non gestiscono voli commerciali da alcuni anni (CERTeT, 2006).

²¹ Si rimanda al riquadro "La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: i *Three Packages*" del presente capitolo per una illustrazione delle caratteristiche delle varie tipologie di concessione.

²² Le condizioni strutturali rinvenibili nella gestione delle infrastrutture aeroportuali riguardano gli elevati costi di investimento, le elevate economie di scala che inducono una funzione di costo sub-additiva, la presenza di elevati *sunk costs*, e le esternalità associate all'industria aeroportuale. Cfr. Riquadro "Regolazione e concorrenza nel settore aeroportuale: *hub e point-to-point*".

²³ "(...) sono abrogate le norme che prescrivono la partecipazione maggioritaria dello Stato, degli enti pubblici, dell'IRI, delle regioni e degli enti locali nelle società di gestione aeroportuale. Dalla medesima data cessa ogni obbligo di destinazione degli utili delle società di gestione aeroportuale, previsto da disposizioni vigenti" (Art. 1 bis). Legge 3 agosto 1995, n. 351, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 251, recante disposizioni urgenti in materia di gestioni aeroportuali, di trasporti eccezionali e di veicoli adibiti a servizi di emergenza* (GU n. 197 del 24/08/1995). In Europa il Regno Unito è stato il primo paese in a privatizzare la società di gestione aeroportuale. Nel 1987 venne privatizzato completamente il gestore londinese e fu istituita una società BAA (*British Airports Authority plc.*) dall'unione dei tre maggiori aeroporti londinesi.

mutamento che ha riguardato sia la loro natura (trasformazione in società di capitali) ed il loro assetto organizzativo, sia la gamma delle attività rientrante nella sfera di propria competenza. Inoltre, si è definito l'orientamento della gestione totale, come regime concessorio prevalente (con la legge 537/1993²⁴). Alle funzioni "tradizionali" (quali gestione e potenziamento delle infrastrutture; prestazione dei servizi centralizzati e di assistenza a terra - *handling*²⁵), si affiancano quindi nuove attività che qualificano sempre di più in senso imprenditoriale le modalità di intervento e le sfere di influenza, in particolare prevedendo un ruolo attivo nella²⁶ (Clò, 2004):

- pianificazione e realizzazione di nuove infrastrutture sia aeroportuali che non aeroportuali (siti di mobilità intermodale, spazi commerciali);
- promozione e sviluppo del traffico passeggeri e merci;
- coordinamento e controllo dei diversi soggetti che operano all'interno della realtà aeroportuale.

Parallelamente, la piena valorizzazione delle competenze imprenditoriali della società di gestione, ha previsto l'uscita dalla sua sfera di competenza dei servizi di assistenza a terra (il cosiddetto *handling*) la cui piena liberalizzazione è stata sancita a livello comunitario nel 1996.

Il settore aeroportuale nazionale esibisce tutt'ora un *deficit* di concorrenza (come già sottolineato dalla segnalazione del 2004 l'Autorità Antitrust) che si connette, *in primis*, a:

- la disparità dei regimi concessori delle società aeroportuali;
- la prassi dell'affidamento diretto delle concessioni e dell'automatica estensione di quelle in essere;
- la durata eccessiva;
- l'assenza di trasparenza tariffaria;
- la distorsione dei comportamenti indotto dalle difficoltà connesse alla liberalizzazione dei servizi di *handling*.

²⁴ Legge 24 dicembre 1993, n. 537, *Interventi correttivi di finanza pubblica*.

²⁵ Con il termine *handling* si indicano tutti quei servizi che rientrano nell'assistenza aeroportuale. Costituiscono, quindi, servizi di *handling*: le prestazioni rese ai passeggeri (biglietteria, accettazione, informazioni, ecc.); le prestazioni inerenti i velivoli (carico e scarico, pulizie, rifornimenti, guida al parcheggio, etc.); le prestazioni inerenti le merci (carico e scarico, stoccaggio, documentazione, ecc.).

²⁶ Art. 705 (Compiti del gestore aeroportuale). - Il gestore aeroportuale è il soggetto cui è affidato, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale considerato. L'idoneità del gestore aeroportuale ad espletare le attività di cui al presente comma, nel rispetto degli standard tecnici di sicurezza, è attestata da apposita certificazione rilasciata dall'ENAC"

La liberalizzazione del trasporto aereo in Europa: i *Three Packages*

Negli anni '80 il settore del trasporto aereo europeo si presentava ancora come un'industria altamente regolata, con nessuna competizione tra vettori nazionali e tariffe stabilite da accordi bilaterali tra Stati. L'organizzazione del settore prevedeva, infatti, una riserva in favore delle compagnie nazionali (prevalentemente di bandiere) nei mercati interni ai singoli stati e accordi bilaterali tra stati finalizzati a ripartire tra le compagnie nazionali il mercato dei collegamenti tra i medesimi. Tali accordi dettagliavano, ad esempio, le rotte ammesse ai collegamenti e la ripartizione della capacità offerta su ognuna delle rotte e la designazione dei rispettivi vettori; la definizione delle tariffe da parte dei due governi interessati, secondo la regola della double approval (doppia approvazione).

LE TAPPE DELLA LIBERALIZZAZIONE DEL TRASPORTO AEREO NELL'UNIONE EUROPEA

INTERVENTO	COMPOSIZIONE	DISPOSIZIONI
<p>"Primo pacchetto" Nel 1987 quando il Consiglio dei Ministri della CEE adotta il Primo Pacchetto di provvedimenti che, entrato in vigore il 1 gennaio del 1988.</p>	<p>Si compone di quattro testi normativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> - due Regolamenti CEE (n. 3975/87 e n. 3976/87) di applicazione delle regole di concorrenza; - una Direttiva (n. 87/601) sulle tariffe; - una Decisione (87/602) sull'accesso al mercato e sulla ripartizione della capacità. 	<ul style="list-style-type: none"> - E' affermata la applicabilità degli artt. 85-90 del Trattato di Roma; - è introdotto un regime più liberale in materia di tariffe; - è abbandonato il principio di eguale capacità operativa sulle rotte intracomunitarie; - è resa più agevole l'entrata nel mercato di nuovi concorrenti.
<p>"Secondo pacchetto" 1990-1992</p>	<p>Si compone di tre regolamenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regolamento CEE del Consiglio n. 2342/90 relativo alle tariffe dei servizi aerei di linea; - Regolamento CEE del Consiglio n. 2343/90 relativo all'accesso dei vettori aerei alle rotte intracomunitarie tra Stati membri; - Regolamento CEE del Consiglio n. 2344/90 relativo ad alcune modifiche tecniche e di termini del Regolamento n. 3976/87. 	<p>Sono ulteriormente allargate le libertà dei vettori sia dal punto di vista organizzativo che della capacità di trasporto offerta sui traffici intracomunitari, sia della fissazione delle tariffe.</p>
<p>"Terzo pacchetto" 1992 II Pacchetto è entrato in vigore il 1-1-1993 e</p>	<p>Si compone di 5 Regolamenti del Consiglio CEE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - il Regolamento n. 2407/92 del Consiglio, del 23 Luglio 1992, sul rilascio delle licenze ai vettori aerei; - il Regolamento n. 2408/92 del Consiglio, del 23 Luglio 1992, sull'accesso dei vettori aerei della Comunità alle rotte intracomunitarie; - il Regolamento n. 2409/92 del Consiglio, del 23 Luglio 1992, sulle tariffe aeree per il trasporto di passeggeri e di merci; - il Regolamento n. 2410/92 del Consiglio, del 23 Luglio 1992, che modifica il Regolamento n. 3975/87 relativo alle modalità di applicazione delle regole di concorrenza alle imprese di trasporti aerei; - il Regolamento 2411/92 del Consiglio, del 23 Luglio 1992, che modifica il Regolamento n. 3976/87 relativo all'applicazione dell'art. 85, paragrafo 3 del Trattato, relativo a talune categorie di accordi e pratiche concordate nel settore dei trasporti aerei; 	<p>Viene estesa l'apertura al mercato, in particolare, prevedendo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - liberalizzazione tariffaria, limitando a casi particolari (tariffe eccessivamente elevate o basse) il diritto degli stati di contestare le tariffe scelte dai vettori; - l'eliminazione di ogni restrizione alla determinazione della capacità operativa; - riconoscimento a tutti i vettori comunitari in possesso delle previste abilitazioni tecniche ed economiche la piena libertà di accesso alle rotte, limitando la possibilità di assegnazione da parte dei governi solo in relazione agli obblighi di servizio pubblico; - liberalizzazione totale, con decorrenza dal primo aprile 1997, del cabotaggio, eliminando la restrizione per la quale il trasporto tra due aeroporti di un paese diverso rispetto alla nazionalità del vettore poteva essere effettuato solo come tratta iniziale o terminale di un collegamento internazionale (9a libertà).

Il tradizionale regime pubblico del trasporto aereo è iniziato a mutare in Europa a partire dal 1987 con l'avvio della liberalizzazione, imposta dall'ordinamento comunitario, che segue quella introdotta negli anni ottanta negli Stati Uniti. Già la sentenza Nouvelles Frontières della Corte di Giustizia del 30 aprile 1986 aveva stabilito l'estensione dell'applicabilità anche al trasporto aereo delle regole di concorrenza previste dal Titolo V, art. 85-90, del Trattato CE. Il processo di liberalizzazione comunitario è stato attuato in modo graduale (nell'arco di un decennio), con una successione di tre fasi, denominate "Primo" "Secondo" "Terzo Pacchetto" (i cosiddetti Three Packages) e accompagnati da interventi che prevedevano la revisione degli accordi bilaterali e l'emanazione di nuove norme multilaterali attraverso le decisioni della Corte di Giustizia della CEE. Viene così disegnato un nuovo sistema di regole per i trasporti di linea internazionali infracomunitari, riguardanti in particolare l'accesso al mercato, la regolazione tariffaria e la concorrenza. Con il "primo pacchetto" sono adottate misure di adeguamento degli accordi internazionali alle norme comunitarie sulle concorrenza e libera circolazione, e sono rese meno rigide le norme su prezzi e servizi offerti. La seconda fase amplia ulteriormente la libertà dei vettori, rilassando ancora i vincoli sulle tariffe e sull'accesso ai mercati. Nel secondo pacchetto, inoltre, sono contenuti nuovi orientamenti in materia di cabotaggio (i servizi di trasporto aereo effettuati tra due o più punti del territorio di uno stesso Stato) e di "quinta libertà" (il diritto riconosciuto a un vettore aereo di svolgere un servizio di trasporto di passeggeri, merci e posta tra due Stati diversi dallo Stato che gli ha rilasciato la licenza).

La fase più incisiva della deregulation è iniziata con il "terzo pacchetto", in vigore dal gennaio 1993, che realizza una completa apertura del mercato interno all'Unione Europea del trasporto di linea, sia nazionale che internazionale. Oggi l'esercizio di trasporto aereo di linea è quindi possibile dietro rilascio di una licenza (ossia un atto autorizzatorio non discrezionale), previa verifica del possesso dei requisiti richiesti (certificato di operatore aereo; attività principale consistente nel trasporto aereo, affidabilità e solidità finanziaria attestato da un piano economico). Le compagnie aeree hanno libero accesso, a parte alcune circostanze eccezionali, a tutte le rotte intra-UE, con esclusione di quelle puramente nazionali. E' inoltre sancito il principio della libera fissazione delle condizioni economiche di offerta, con il conseguente venir meno dei poteri tariffari previsti dalla normativa di ogni singolo stato membro. La normativa comunitaria riconosce, tuttavia, la necessità di una regolamentazione tecnica del mercato e ambiti di tutela da parte dell'operatore pubblico, per quel che attiene gli obblighi di servizio pubblico e la tutela dei consumatori.

Per quel che attiene le misure volte al superamento degli ostacoli alla promozione della concorrenza due snodi critici riguardano l'accesso alle infrastrutture aeroportuali (assegnazione degli slot) e la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra. Infatti, a fronte della rapida crescita della domanda di trasporto aereo i problemi di congestione degli aeroporti, richiedono la garanzia dell'assegnazione secondo criteri imparziali e trasparenti. Per quel che attiene questo aspetto, le norme comunitarie sono stabilite dal Regolamento Ce 95/1993 secondo il criterio dei grandfather rights. L'altra area di intervento del legislatore comunitario riguarda i servizi di assistenza a terra per cui la direttiva 96/67 mira il superamento del regime di monopolio. Tuttavia le numerose deroghe poste all'apertura del comparto rappresenta uno degli aspetti più discussi e difficoltosi del processo di liberalizzazione. In relazione, infatti, alle peculiarità organizzative di ogni singolo aeroporto i poteri pubblici possono individuare ulteriori servizi sottratti alla concorrenza.

Nel 2005 il D.lgs. 96/2005²⁷ ha inserito importanti modifiche nella parte aeronautica del Codice della Navigazione al fine di sanare alcune delle criticità del precedente quadro normativo. Tuttavia, la piena attuazione del modello della “gestione totale” esibisce ancora alcuni aspetti problematici.

Regime concessorio, modalità di affidamento e tariffe aeroportuali

Il sistema delle gestioni aeroportuali costituisce uno dei pochi comparti in ambito industriale e dei servizi caratterizzato da una carente applicazione delle vigenti norme del meccanismo concessorio (Tab. 10).

Tab. 10 REGIME CONCESSORIO DEGLI AEROPORTI ITALIANI - 2007

Gestione Totale (ex Legge speciale)	Gestione parziale (ex DM 521/97)	Gestione parziale (Convenzione di gestione parziale)	Gestioni precarie (Aut, Ex Art, 38 Codice Navigazione)	Gestione diretta ENAC
Roma Fiumicino e Ciampino (ADR Aeroporti di Roma SpA)	Bologna (SAB SpA) Napoli (GESAC SpA) Olbia (GEASAR SpA) Firenze (AdF SpA)	Cagliari** (SOGAER SpA) Catania*** (SAC SpA) Forlì (SEAF SpA) Palermo** (GESAP SpA)	Alberga Aeroporto Villanova di Alberga SpA Alghero** SOGEAAL SpA Ancona AERDORICA SpA	Lampedusa - Pantelleria - Roma Urbe - Altri aeroporti minori
Milano Linate e Malpensa L, (SEA SpA)	Bari (Aeroporti di Puglia SpA) Brindisi (Aeroporti di Puglia SpA)	Parma (SOGEAP SpA) Rimini (AERADRIA SpA) Ronchi dei Legionari** Aeroporto FVG SpA	Asiago Aeroporto di Asiago SpA Bolzano ABD SpA Brescia*** Aeroporto Valerio Catullo SpA	
Venezia (SAVE SpA)	Foggia (Aeroporti di Puglia SpA)	Treviso AER/TRE SpA Verona Villafranca*** Aeroporto Valerio Catullo SpA	Crotone Aeroporto S, Anna SpA Cuneo Olimpica SpA Grosseto SEAM SpA Lamezia Terme*** SACAL SpA Lucca Aeroporto Lucca Tassignano SpA Oristano SOGEAOR SpA Padova Aeroporto Civile di Padova SpA Perugia SASE SpA Pescara** SAGA SpA Reggio Calabria SOGAS SpA Reggio Emilia Aeroporto Reggio Emilia Srl Salerno Aeroporto Salerno SpA Siena Aeroporto di Siena SpA Trapani AIRGEST SpA Venezia Lido G, Nielli SpA Vicenza Aeroporti Vicentini SpA	
Torino (SAGAT SpA)	Taranto (Aeroporti di Puglia SpA) Pisa (SAT SpA)			
Genova (Aeroporto di Genova SpA L.)				
Bergamo Orio al Serio L, (SACBO SpA)				

Fonte: dati ENAC al 18 giugno 2007.

*** Il Consiglio di Amministrazione dell'Enac ha deliberato l'affidamento della gestione totale quarantennale.

** È in corso la predisposizione del decreto interministeriale di affidamento della gestione totale (per lo scalo di Pescara l'affidamento è stato deliberato per un periodo di trenta anni) (1).

(1) La concessioni rilasciata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, limitatamente agli aeroporti militari aperti al traffico civile, con il Ministro della difesa. La concessione è rilasciata su proposta dell'ENAC, nel limite massimo di quaranta anni, all'esito di una selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria, con idonee forme di pubblicità, nel rispetto dei termini procedurali fissati dall'ENAC, sentita, laddove competente, la regione o provincia autonoma nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione.

Con la recente revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione lo schema della concessione di servizio pubblico si conferma come il modello ordinario di gestione e

²⁷ D.Lgs. 9 maggio 2005, n. 96 (1). *Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265.*

sviluppo delle infrastrutture aeroportuali, sebbene nella prassi ancora prevalga un quadro estremamente eterogeneo. Infatti, accanto alle “gestioni totali”, che interessano gli aeroporti con i volumi di traffico maggiori, si individuano una miriade di piccoli-medi operatori in attesa della stabilizzazione del proprio rapporto concessorio (che è stato affidato in via amministrativa limitatamente all'aerostazione passeggeri, merci e aree adiacenti) e che operano a titolo di “anticipata occupazione” (gestione parziale e precaria).

Il prevalere di questa situazione variegata concorre a condizionare negativamente le prospettive evolutive del settore e a depotenziare la valenza imprenditoriale della gestione aeroportuale, impedendo o ritardando drammaticamente gli investimenti. La stabilizzazione dei rapporti precari costituisce, infatti, un prerequisito fondamentale per la pianificazione degli interventi per adeguare o potenziare la capacità aeroportuale, offrendo *in primis* adeguate (e stabili) garanzie ad eventuali finanziatori esterni.

Tuttavia il progetto di sistemazione dei regimi concessori è tutt'ora incompiuto (l'attività istruttoria dell'autorità non è ancora completata) e il consolidamento dei rapporti costituisce uno dei punti su cui è previsto intervenga la riforma del settore aeroportuale, come indicato espressamente dalla Legge Delega del dicembre del 2007. La recente revisione di parte del Codice della navigazione conferma lo schema della concessione aeroportuale come modalità normale per gli aeroporti statali²⁸. Tuttavia, le deroghe previste possono limitare significativamente l'accesso al mercato a nuovi operatori. Ad esempio, sono esentati i titoli già rilasciati e i procedimenti in corso sulle istanze dei gestori “parziali”²⁹. Una tale previsione ha, di fatto, consentito il mantenimento della situazione preesistente, avviando un processo di consolidamento delle gestioni parziali e precarie. Il nuovo Codice della navigazione ha, inoltre, introdotto l'obbligo di selezione del gestore mediante procedura ad evidenza pubblica al fine di individuare le imprese che siano in grado di operare in maniera più efficiente nella prestazione dei servizi e più efficace nella promozione dello sviluppo dell'aeroporto. Tuttavia, la previsione dell'assegnazione mediante raffronto concorrenziale è rimasta, ad oggi, ancora ampiamente disattesa (Tab. 11). Infatti, le disposizioni transitorie consentono al gestore aeroportuale, già titolare di una concessione, di sottrarsi al confronto concorrenziale e di sottoscrivere una nuova convenzione con ENAC, alla sola condizione di aver conseguito una certificazione, relativa al rispetto di determinati requisiti di sicurezza³⁰. Affinché la gara si trasformi in uno strumento incentivante, è necessario che l'ingresso di nuovi operatori sia possibile e credibile. Invece, sia

²⁸ Art. 704, D.lgs. 96/2005“(…) Il provvedimento concessorio, nel limite massimo di durata di quaranta anni, è adottato, su proposta dell'ENAC, all'esito di selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria, previa idonee forme di pubblicità, nel rispetto dei termini procedurali fissati dall'ENAC, sentita, laddove competente, la regione o provincia autonoma nel cui territorio ricade l'aeroporto oggetto di concessione”.

²⁹ Come nota Fonderico (2006), la norma di deroga è inserita in modo un po' forzato in una disposizione relativa all'inquinamento acustico.

³⁰ E' quanto previsto dall'articolo 733 del D.lgs. 96/2005.

per le gestioni totali sia per le gestioni parziali o precarie si è di regola proceduto all'automatico rinnovo del titolo in capo al medesimo soggetto (AGCM, 2004). Su questo punto, il novellato

Tab. 11 MODALITA' DI AFFIDAMENTO E SCADENZA DELLE CONCESSIONI - 2007

Aeroporti	Modalità di affidamento			Data di scadenza della concessione
	Gara	Affidamento <i>in house</i>	Altro	
Roma ADR	X			2044
Bologna A,G, Marconi			X	2043
Napoli GESAC			X	2043
Bergamo SACBO		X		2042
Torino SEGAT			X	2035
Milano SEA			X	2041

Fonte: Civicum (2008),

codice della navigazione ha individuato la gara come strumento per assegnazione del servizio. A fine 2007, solo per l'aeroporto di Roma si era provveduto all'assegnazione della gestione mediante procedura ad evidenza pubblica; per le altre "gestioni totali" hanno prevalso altre forme di affidamento per una durata che eccede nettamente il tempo reputato tecnicamente necessario per recuperare gli oneri relativi agli investimenti (oltre quarant'anni)³¹. La durata della concessione, se da una parte incide significativamente sull'appetibilità della concessione stessa, dall'altra agisce sull'incentivo all'efficienza e all'efficacia dell'azione del gestore. Infatti, soltanto al momento della scadenza della concessione è possibile un confronto competitivo tra il titolare ed i potenziali concorrenti: allungare oltre ogni modo tale "minaccia" significa, di fatto, ridimensionarne significativamente la valenza incentivante. Si tratta, inoltre, di un arco temporale che risulta estremamente esteso, anche in raffronto ad altre tipologie di settori infrastrutturali³². Il nuovo Codice della navigazione, su questo punto, prevede che il valore residuo degli investimenti debba essere posto a base d'asta nel caso in cui subentri un nuovo concessionario³³. In sintesi, le modalità di assegnazione delle concessioni ad oggi seguite, oltre a non assicurare l'individuazione del soggetto più idoneo a svolgere l'attività di gestione, eliminano qualsiasi forma di pressione concorrenziale esercitabile sugli attuali *incumbent* da potenziali nuovi entranti, annullando un importante incentivo all'efficienza dell'impresa concessionaria.

³¹ L'Antitrust sottolinea, infatti, che benché la connotazione *capital intensive* dell'attività di gestione delle infrastrutture aeroportuali sconsigli la fissazione di un periodo troppo breve, una durata quarantennale della concessione è reputata essere eccessiva e non giustificata (raramente i piani di investimento dei gestori si riferiscono ad un arco temporale superiore ai venti anni) (AGCM, 2004).

³² Le concessioni per le grandi derivazioni idroelettriche nel nostro paese hanno una durata massima di trent'anni (Formica, 2007).

³³ Risulterebbe così superato le inefficienze connesse all'assenza per il gestore di incentivi ad investire negli ultimi anni antecedenti alla scadenza del titolo concessorio, quando non vi è più possibilità di recuperare l'esborso (AGCM, 2004).

Il sistema dei corrispettivi aeronautici è a tutt'oggi definito in base a norme che non hanno dato luogo all'applicazione dei principi di regolazione incentivante che, invece, trovano riscontro in altri settori regolati. Le tariffe sono state, nel tempo, adeguate in modo intermittente senza alcun riferimento ai costi sostenuti dai gestori. La mancanza di trasparenza tariffaria si lega ad un quadro giuridico estremamente complesso risultato di interventi frammentati e discontinui che, anche qui, denunciano l'assenza di un chiaro disegno di politica industriale. Nel tentativo di razionalizzare e chiarire il quadro normativo di riferimento, nell'agosto del 2000 la delibera CIPE 86/2000³⁴ è intervenuta per definire criteri trasparenti di tariffazione prevedendo la corrispondenza dei costi ai servizi resi (tariffe orientate ai costi) e l'adeguamento della dinamica a fattori quantitativi e qualitativi (adottando un regime di *price cap*³⁵). La delibera imponeva ai gestori la separazione contabile tra i servizi svolti in monopolio e quelli in regime di concorrenza e dettaglia l'*iter* metodologico da seguire ai fini del calcolo dei costi attribuibili a ciascun servizio centralizzato³⁶, imponendo quindi una rigorosa contabilità industriale per la cui realizzazione, tuttavia, hanno difettato norme attuative di maggior dettaglio e chiarezza.

Le disposizioni della delibera sono state a lungo disattese, e oggi le tariffe risultano ancora fissate in modo discrezionale e non trasparente (CERTeT, 2006): la complessità metodologica, le lungaggini della catena regolatoria (Formica, 2007) e l'assenza di un adeguato *enforcement* da parte delle autorità competenti ha concorso decisamente ad ostacolare la piena attuazione di una regolazione incentivante (in parte, avallando i comportamenti opportunistici dei gestori)³⁷. I corrispettivi negoziati tra gestore e ENAC dovevano poi essere inseriti in un contratto di programma da sottoporre al vaglio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e al parere

³⁴ Delibera CIPE 86/2000 "Schema di riordino della tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva".

³⁵ La Delibera stabiliva che il tasso di variazione annua massima dei corrispettivi dovesse determinarsi in funzione del tasso di inflazione programmato, della crescita della produttività, del fabbisogno di investimenti, di criteri di qualità e tutela ambientale e dalla convergenza verso standard di tariffazione europei.

³⁶ Per una trattazione dettagliata sulle modalità di calcolo si rimanda a CERTeT (2006).

³⁷ L'assetto istituzionale del settore appare caratterizzato da una elevata frammentazione di competenze e responsabilità; inoltre, tali responsabilità sono ripartite tra vari soggetti che operano nello scenario come comprimari piuttosto che ordinati gerarchicamente, rendendo così evidente, in alcuni casi, la sovrapposizione dei diversi ambiti di competenza e difficile l'attribuzione certa delle varie responsabilità (CERTeT, 2006). Per alcuni, proprio una tale articolazione di interessi fa comprendere il motivo della mancata istituzione di un'autorità di settore (Napolitano, 2006). Al rapporto gerarchico che lega ENAC e Ministero si affianca, inserendo un ulteriore elemento di ambiguità, anche uno strumento paritario (il Contratto di programma) che è chiamato ad individuare ulteriori competenze dell'Ente. Le modalità procedurali delle funzioni di quest'ultimo, inoltre, non sono disciplinate dalla legge e mancano procedure aperte e trasparenti di consultazione dei vari interessi coinvolti. Su questo articolato e poco chiaro disegno istituzionale si inseriscono i nuovi compiti di regolazione cui l'ENAC è chiamato ad assolvere pur disegnandosi come "un regolatore senza autorità" (Napolitano, 2006). Un esempio di tale assetto è dato dal ruolo istituzionale dell'ENAC che si configura come un ente pubblico economico, in capo alla quale si sommano funzioni di gestione e programmazione (propri del vecchio intervento pubblico) e specifici compiti di regolazione e vigilanza in una logica di mercato aperto e liberalizzato senza, tuttavia, che siano specificate le finalità di tale azione programmazione (propri del vecchio intervento pubblico) e specifici compiti di regolazione e vigilanza in una logica di mercato aperto e liberalizzato senza, tuttavia, che siano specificate le finalità di tale azione (promozione della concorrenza? Tutela dei consumatori?) .

del CIPE. Un tale orientamento è stato ulteriormente frenato dalle novità in termini di “requisiti di sistema” introdotte dalla legge 248/2005 che ha, inoltre, bloccato le istruttorie in essere dei contratti di programma.

Pertanto, di fatto, la delibera non è mai entrata in vigore, ed è stata sostituita di recente da una nuova Direttiva CIPE (Direttiva n. 38/2007³⁸) che ha parzialmente modificato il sistema di tariffazione dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva³⁹. Una tale esigenza, come detto, risulta fondamentale per favorire chiarificazione del quadro regolatorio e incentivare la stabile determinazione, su un orizzonte di lungo periodo, dei corrispettivi aeroportuali orientati ai costi. In tale prospettiva l’Autorità Antitrust auspica una semplificazione della procedura per l’approvazione dei contratti di programma⁴⁰ che la nuova Delibera ancora presenta, affinché la prospettata definizione dei corrispettivi aeroportuali orientati ai costi possa finalmente realizzarsi in tempi rapidi e certi contrariamente a quanto avvenuto in passato.

Inoltre, un punto di rilievo riguarda la previsione delle Direttive CIPE (prevista dalla 86/2000 ma accolta anche dalla 38/2007) della non inclusione degli investimenti pubblici nel calcolo tariffario al fine di evitare un indebito vantaggio per gli azionisti della società di gestione⁴¹. Si tratta di un orientamento che, se applicato, concorrerà ulteriormente a garantire trasparenza tariffaria sulla strada della piena responsabilizzazione delle società di gestione.

Il mercato dei servizi aeroportuali

La decisione comunitaria di aprire gradualmente alla concorrenza i servizi di *handling* (disposto in sede comunitaria dalla Direttiva Europea 96/67⁴²) per gli aeroporti di maggiori dimensioni⁴³ trova ragione nell’assenza di elementi effettivi (di carattere “tecnologico”) che ne giustificano la sottrazione dal confronto competitivo, e dagli elevati oneri imposti ai vettori

³⁸ “Direttiva in materia di regolazione tariffaria dei servizi aeroportuali offerti in regime di esclusiva”. ENAC è stato incaricato di predisporre le relative “Linee guida applicative” da sottoporre all’approvazione dei Ministeri dei trasporti e dell’economia e delle finanze, acquisito il parere del NARS, entro 60 giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della Direttiva medesima. Quest’ultima è intervenuta il 22 settembre 2007.

³⁹ Per una valutazione delle caratteristiche della Direttiva n. 38/2007 si rimanda alle considerazioni di Formica (2007).

⁴⁰ Su questo punto si veda il parere della Antitrust Segnalazione/Parere AS426 dell’ottobre 2007.

⁴¹ Inoltre, al fine di evitare che gli azionisti subentrati allo Stato nella gestione di infrastrutture realizzate con fondi pubblici prima del 2000 subissero indebitamente, a loro volta, un danno (avendo pagato in sede di privatizzazione un prezzo comprensivo del diritto d’uso dell’infrastruttura), la nuova Delibera 38/2007 prevede l’inclusione nel caso in cui il finanziamento sia avvenuto prima dell’approvazione della delibera 86/2000.

⁴² Direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996 relativa all’accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità. L’*handling* fu presa in considerazione, quale oggetto di liberalizzazione, dalla Commissione CEE nel caso della Decisione n. 85/121 del 1985 (*Olympic Airways*) in cui asseriva che i servizi di assistenza a terra non rientravano nel mercato del trasporto aereo ai fini del Regolamento del Consiglio 141/62 col risultato della piena applicabilità delle norme comunitarie sulla concorrenza al settore dell’*handling*.

⁴³ In particolare, la liberalizzazione dei servizi di *handling* è disposta per gli aeroporti con più di tre milioni di passeggeri o 75.000 tonnellate di cargo all’anno.

dall'assetto monopolistico del settore⁴⁴. Uno degli obiettivi espliciti della liberalizzazione è proprio quella di ridurre gli elevati costi⁴⁵ che storicamente hanno caratterizzato la gestione in esclusiva dei servizi di assistenza a terra⁴⁶. Le attività di *handling*, quindi, pur rivestendo un carattere complementare e strumentale rispetto alla prestazione di trasporto reso dal vettore, influenzano la portata dell'intero sistema aeroportuale (e costituiscono uno specifico settore di attività che si inserisce tra esercizio dell'aeromobile e gestione dell'infrastruttura di terra). La peculiarità dell'assistenza a terra risiede proprio nella sua complementarità e contiguità rispetto all'esercizio dell'infrastruttura (attività monopolistica) e al traffico di aeromobili (attività caratterizzata, invece, da una pluralità di operatori).

In Italia la Direttiva Europea è stata recepita nel 1999 con il Decreto Legislativo n. 18/99⁴⁷ che ha sancito il definitivo superamento del regime di monopolio legale per la gestione dei servizi aeroportuali, sia pure prevedendo limiti in ragione della capacità degli aeroporti, delle caratteristiche delle diverse tipologie di servizi e dell'esigenza di garantire la sicurezza degli aeroporti⁴⁸. Tuttavia, il decreto prevede ulteriori deroghe⁴⁹ e l'effettiva liberalizzazione del settore incontra ancora notevoli ostacoli riconducibili principalmente a comportamenti strategici degli operatori e all'assenza di un' incisiva attività di regolazione da parte dell'ENAC (AGCM, 2004). Il Decreto Legislativo, infatti, contiene al suo interno una serie di clausole che hanno consentito di ritardarne la piena applicazione e hanno ostacolato l'ingresso di nuovi operatori: in particolare, la clausola di protezione sociale⁵⁰, la possibilità riconosciuta alla società di gestione di operare delle deroghe per l'apertura al mercato⁵¹, la previsione che gli operatori già attivi nell'aeroporto lo sarebbero rimasti sino al termine della concessione⁵². A ciò si aggiunga, che un insolito e ambiguo ruolo di rilievo è attribuito al gestore, sia per il compito di selezione attraverso gara d'appalto gli eventuali *new comers*, sia un compito di coordinamento dell'attività dei soggetti che operavano in concorrenza nell'aeroporto con una sovrapposizione di ruoli rispetto all'ENAC. Ciò ha dato luogo a comportamenti strategici degli operatori ex dominanti (ora società di gestione)

⁴⁴ Unici vincoli possibili sono, pertanto, ricollegabili a limiti strutturali di capacità (dati dalla dimensione degli scali) e da ragioni di sicurezza.

⁴⁵ In un contesto di maggiore apertura alla concorrenza dei servizi di aviazione civile, le relazioni tra vettori e gestori aeroportuali assumono infatti rilievo nell'ambito del confronto competitivo tra le compagnie di navigazione aerea. Per queste ultime riveste crescente importanza il controllo dei costi di gestione, dei quali i servizi di assistenza a terra in ambito aeroportuale rappresentano circa il 17% (costo del carburante escluso), nonché la cura dell'efficienza e della qualità del servizio reso (AGCM, 1994).

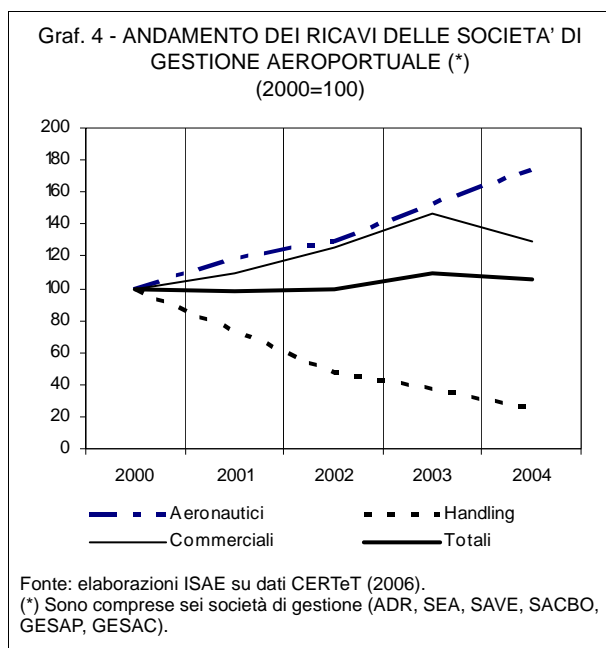
⁴⁶ Attività di assistenza a terra agli aeromobili, passeggeri, bagagli, merci e posta, del *catering*, delle operazioni in pista, della pulizia e manutenzione degli aeromobili ecc.

⁴⁷ Decreto Legislativo 13 gennaio 1999, n. 18 "Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità.

⁴⁸ Si tratta, come nota Masutti (2001), limitazioni di carattere strutturale o connessi a fenomeni di monopolio naturale che difficilmente possono essere superate.

⁴⁹ A riguardo Clò (2004) parla di un recepimento "parziale" e "malestro".

che sono stati oggetto di una specifica segnalazione dell'Antitrust (AGCM, 2004) e nell'aprile 2005 la Commissione europea ha fatto partire la seconda fase della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia per violazioni in materia di accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti.



A riguardo, è bene sottolineare l'importanza che riveste la piena liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra per quel che attiene la responsabilizzazione delle società di gestione per lo sviluppo delle infrastrutture aeroportuali. In primo luogo, l'apertura del mercato dei servizi tradizionalmente gestiti in monopolio consente di tagliare i sopraprofiti (e ridurre pertanto l'onere dei servizi per vettori e utenti) orientando le tariffe verso la piena copertura dei costi. E', pertanto, una manovra di trasparenza che impedisce alle società inefficienti di praticare sussidi incrociati (tra i settori regolati e quelli teoricamente aperti), e a

quelle efficienti di operare un allineamento agli oneri effettivi per finanziare lo sviluppo dell'infrastruttura.

Pur nelle difficoltà, il trasferimento dal perimetro societario delle attività di *handling* ha ridimensionato significativamente il peso di tali introiti sui ricavi dei gestori (CERTeT, 2006) (grafico 4).

⁵⁰ Su questo punto la Commissione ha avviato una procedura di infrazione contro l'Italia sulla base dell'articolo 226 del Trattato CE in relazione all'articolo 20 del Decreto che contiene misure transitorie che, di fatto, non sono consentite dalla Direttiva. In una sentenza del 2004, la Corte europea ha contestato la normativa italiana per la quale i nuovi entranti sul mercato sono tenuti ad assumere il personale del precedente gestore. Cosa che a parere dei giudici «costituisce un disincentivo all'accesso al mercato». La norma, inoltre, «ha anche l'effetto di limitare i benefici della direttiva, come la riduzione dei prezzi e la migliorata qualità del servizio». Per la Commissione Europea l'Italia «non si è ancora pienamente conformata a questa sentenza della Corte». Nell'aprile 2005 è quindi partita la seconda fase della procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia per violazioni in materia di accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti.

⁵¹ Come previsto dall'art. 12 "Limiti all'accesso". In particolare, è previsto che per motivi di sicurezza sia possibile limitare il numero di nuovi entranti nell'erogazione dei servizi (che, comunque, non può superare il numero di due).

⁵² Art. 20, Decreto Legislativo 13 gennaio 1999 "Restano salve le situazioni contrattuali del personale dei servizi di assistenza a terra, in atto al 19 novembre 1998, che prevedono diversi assetti organizzativi o contrattuali, sino alla scadenza dei relativi contratti, senza possibilità di proroga, ed in ogni caso per un periodo non superiore a sei anni".

CONCLUSIONI

Il processo di apertura al mercato del trasporto aereo presenta diverse criticità. Questo è dovuto, in parte, a caratteristiche del settore, comuni a livello internazionale, cui si sommano aspetti specifici dell'Italia. Tra le prime, la complessità delle dotazioni infrastrutturali che richiedono un impegno finanziario che difficilmente può immaginarsi non supportato dallo Stato; v'è, poi, da considerare l'elevato livello di integrazione che infrastrutture e servizi devono mantenere anche in modelli *unbundled*. Nel caso dell'Italia si aggiungono altri fattori: la bassa qualità delle connessioni intermodali, che concorrono a definire le potenzialità di uno scalo e che anch'esse non possono prescindere da una visione progettuale d'insieme; la transizione legata al processo di attivazione della riforma del Titolo V della Costituzione che ha dato alle Regioni potestà di legislazione concorrente in materia di trasporto portuale e aeroportuale; la congiuntura di finanza pubblica, che rappresenta un vincolo forte sulle disponibilità di risorse e che obbliga a soluzioni di *second best* nel disegno delle competenze e delle modalità di coinvolgimento degli operatori privati; non ultima, la condizione di dissesto in cui versa il vettore nazionale Alitalia.

Alla luce di questo quadro frastagliato, il capitolo si concentra sulla descrizione dello *status quo* regolamentare e sull'analisi delle infrastrutture, per quanto riguarda sia mantenimento/valorizzazione dell'esistente che strategie di sviluppo. Adesso che gli operatori coinvolti nel sistema sono molteplici, sia sul fronte pubblico che privato, è necessario interrogarsi sull'articolazione delle competenze per quel che attiene le selte e il finanziamento degli interventi. Lungi dal rimanere aperti soltanto aspetti operativi di dettaglio, in Italia sembrano ancora non affrontati snodi di base e di "principio". Eppure, la sistematizzazione della funzione strategica e di sviluppo capitale è preliminare alle altre evoluzioni che si stanno immaginando per il sistema. L'apertura al mercato nell'assegnazione degli *slot* (dirittodecollo, atterraggio, sosta) diviene più facilmente avviabile se, invece di sottrarre direttamente spazi al vettore nazionale, può contare su un graduale ampliamento delle strutture o razionalizzazione di quelle esistenti. Anche l'altra dimensione concorrenziale che si ipotizza di sviluppare, quella tra aeroporti, dipende intrinsecamente dal disegno istituzionale (chi valuta le priorità e definisce le strategie di un Piano nazionale) e dai meccanismi di allocazione delle risorse, entrambi elementi necessari per potenziare scali alternativi e collegamenti intermodali, sia recependo le sollecitazioni che giungono dal mercato (le tendenze di sviluppo di aree), sia in funzione di promozione dello sviluppo.

Queste considerazioni lasciano intendere quanto difficile sia il bilanciamento tra apertura al mercato (alla ricerca dell'efficienza e della flessibilità dell'offerta) e preservazione di un quadro d'insieme di scali e collegamenti a livello Paese (sia per i voli interni che per quelli in ingresso e uscita). Proprio per questa ragione, appare rischioso procedere troppo velocemente lungo la liberalizzazione dell'uso delle strutture e la promozione della concorrenza tra aeroporti, se prima non sono garantite e chiarite le regole che presiedono le strategie di sviluppo e l'accesso ai

finanziamenti pubblici (Stato, Regioni). I risultati potrebbero discostarsi anche significativamente dagli obiettivi mirati, con rafforzamento degli operatori *incumbent* e degli scali già esistenti.

L'importanza della definizione delle regole di base emerge anche da un altro punto di vista. Adesso, in assenza di un Piano nazionale e di una Autorità di riferimento settoriale, le responsabilità strategiche rimangono condivise, spesso con sovrapposizione di responsabilità, tra Stato, Regioni, Enac e i gestori degli scali. Il coinvolgimento di questi ultimi andrà ad aumentare, perché a regime le gestioni dovrebbero diventare tutte "totali", con assegnazione della maggior parte delle funzioni, ivi incluse quelle di posizionamento strategico e sviluppo. Ma nel contesto attuale, la piena e completa responsabilizzazione delle gestioni non si è ancora affermata. Le concessioni sono di lunga durata e non è facile inserirvi clausole di sostituzione, anche perché il gestore aggiudicatario si impegna a provvedere alla manutenzione e all'ampliamento delle strutture, accollandosi spese in conto capitale che può recuperare soltanto nel lungo periodo. Questo assetto ha, da un lato, il vantaggio immediato di sollevare lo Stato dal finanziamento degli investimenti in un frangente in cui la finanza pubblica deve contenere le spese; dall'altro, però, rende complessi i contratti di concessione e finisce con l'assegnare ai gestori delle funzioni di cui l'operatore pubblico (Stato e Regioni assieme) dovrebbe tentare di mantenere il controllo/coordinamento.

Sarebbe opportuno risolvere le incongruenze segnalate prima di far evolvere il sistema verso una organizzazione più complessa: aprire a una pluralità di operatori e permettere la concorrenza interna tra scali e vettori significa sicuramente costruire un modello molto più articolato dello storico monopolio pubblico integrato (in cui finanziatore, decisore strategico e *provider* di terra e di volo erano praticamente tutt'uno). Questa complessità è in grado di dischiudere tante potenzialità positive (efficienza nei costi, flessibilità dell'offerta, endogena capacità di evoluzione nel tempo del sistema), ma necessita di un quadro di regole chiare per evitare risultati distorsivi.

In conclusione, tutte le criticità sinteticamente segnalate suggeriscono di richiamare l'attenzione sui principali (e necessari) interventi di politica normativa da realizzare. Solo fissati questi, si avranno le capacità progettuali-organizzative e le risorse per compiere i passi successivi verso una piena concorrenza tra vettori e tra scali.

In conclusione, dall'analisi svolta emerge che gli interventi di politica normativa che potrebbero efficacemente contribuire a costruire una regolazione ed efficace sono:

- un Piano nazionale che intervenga per ridisegnare in modo coerente il sistema degli aeroporti secondo una dislocazione che presenti proprietà ottimali di collegamento e risulti integrata con il piano nazionale della logistica⁵³. A riguardo si potrebbe anche pensare ad un vincolo di destinazione delle concessioni aeroportuali (cosa che oggi non avviene) per impedire la duplicazione dei ruoli. Tale intervento richiederebbe, ad esempio, l'individuazione dei siti a prevalente vocazione cargo incentivando in loco la lavorazione delle merci, in conformità con il piano della logistica;

- una Autorità di settore che abbia sia compiti di sorveglianza che di espletamento delle gare per l'assegnazione della gestione degli scali e della fornitura dei servizi liberalizzabili (le gare per l'assegnazione dei servizi *handling* viene gestita, con non poche ambiguità, dalla società di gestione);
- la piena attuazione del regime concessorio che dia certezza di regole e stabilità;
- rapidi progressi nella responsabilizzazione finanziaria dei gestori degli scali, senza ingiustificati sussidi a carico del bilancio di Stato e Regioni;
- l'avvio del superamento della *grandfather rule*, facendo leva anche sull'aumento degli *slot* oltre che sulla loro riallocazione tra vettori.

E' importante, inoltre, che tali ambiti regolatori non restino rigidi ma che conservino il ruolo, non di dirigere, ma di accompagnare lo sviluppo del settore, rimuovendo ostacoli e contenendo distorsioni.

⁵³ A riguardo, la recente Segnalazione dell'Antitrust (AS453 - *Considerazioni e proposte per una regolazione proconcorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica*, 11 giugno 2008), in relazione alla pianificazione delle infrastrutture, ribadisce che *"Un ruolo Al Governo e al Parlamento spetta il compito essenziale di determinare un quadro chiaro e coerente di priorità e di obiettivi, rispetto al quale individuare e assumere le iniziative necessarie ad assicurare percorsi stituzionali più efficienti alle scelte pubbliche in tema di localizzazione degli investimenti infrastrutturali di rilevanza nazionale. A Costituzione invariata, la ricerca di soluzioni consensuali e condivise ai diversi livelli di governo determina procedure eccessivamente lunghe e complesse, incompatibili con la necessità di recuperare i ritardi accumulati nel tempo. Va quindi attribuita, in capo allo Stato, una funzione di decisore di ultima istanza in merito alle scelte relative alla concreta realizzazione delle infrastrutture di interesse nazionale"*

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGCM (2004), Liberalizzazione e privatizzazione delle attività aeroportuali, AS 274, *Bollettino n. 5*.
- Barone G. e C. Bentivolgi (2006), "Il trasporto aereo in Italia: ancora un caso di liberalizzazione incompiuta?", in *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 1, Il Mulino, Bologna, pp. 151-175.
- Boitani A. (2004), "Concorrenza e regolazione nei trasporti", in *Economia e politica industriale* n. 124.
- Boitani A. (2000), "Un'Autorità di regolazione dei trasporti?", *L'Industria* n. 4, ottobre-dicembre, pp. 821-832.
- Button K. e S. Y. Taylor (2000), "International Air Transportation and Economic Development." *Journal of Air Transport Management*, 6, no. 4, pp. 209–222.
- Carlucci F.(2003), *Trasporto aereo, regolamentazione e concorrenza*, Padova, Cedam.
- CERTeT (2006), *Il rapporto tra vettori ed aeroporti: analisi e valutazione del sistema di regolazione in Italia*, Università Bocconi, giugno.
- Clô A. (2004), "Concorrenza e sviluppo nel sistema aeroportuale italiano" in *L'Industria*, n. 3, luglio-settembre, pp. 461-484.
- Commissione Europea (2007), *Un piano d'azione per migliorare le capacità, l'efficienza e la sicurezza degli aeroporti in Europa*, Comunicazione della Commissione al Consiglio al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni Bruxelles, 24.1.2007, COM(2006) 819 definitivo.
- Commissione Europea (2006), Study on the impact of the introduction of secondary trading at Community airports. Final Reports, Vol. I.
- Corte dei Conti (2005), *Relazione sulla gestione realizzazione delle infrastrutture aeroportuali*, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.
- ENAC (vari anni), *Annuario statistico*.
- Formica G. (2007), "L'industria aeroportuale italiana tra incertezze de passato e sfide del futuro", in *Mercato, Concorrenza, Regole*, n. 2 agosto, Il Mulino, Bologna, pp. 303-337.
- Gönenç R. e G. Nicoletti (2001), *Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation*, OECD Economic Studies No. 32, 2001.
- ICCSAI (2008), *La competitività del trasporto aereo in Europa*. Fact Book 2008.
- Macchiati A. e D. Piacentino (2006) (a cura di), *Mercato e Politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino, Bologna.
- Masutti A. (2001), *I requisiti per l'accesso al mercato dei servizi aeroportuali: regolazione del mercato e competenze valutative*, Relazione presentata al Convegno "La liberalizzazione dei servizi di handling aeroportuale", Forlì 14 dicembre.
- Napolitano G. (2004), "Il sistema di regolazione del trasporto aereo", in A. Macchiati e D. Piacentino (a cura di) *Mercato e Politiche pubbliche nell'industria del trasporto aereo*, Il Mulino, Bologna, pp. 145-173.
- Nera (2007), *Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes – A Final Report for the European Commission*, DG Tren, London.

- Nicoletti G. (1999), “Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale”, Autorità garante per la concorrenza e il mercato, Roma.
- Petretto A. (2000), “I Servizi di Pubblica Utilità: un'analisi orizzontale dei principali settori”, in *L'Industria* n. 4, ottobre-dicembre, pp. 855-874.
- Pettinato S. (2004), *L'accessibilità degli aeroporti del Mezzogiorno*, Unioncamere, Ufficio finanza e Progetto.
- Piano Generale del Trasporto e della Logistica (2000), Nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, Documento Tecnico, Ministero dei trasporti e della navigazione, Roma.
- Ponti M. (2000), “La liberalizzazione degli aeroporti e dei servizi aerei”, in *Il Mulino*, n. 6, pp. 1067-1076.
- Sabatini M. (2004), “Le gestioni aeroportuali fra stato e mercato”, in *L'industria*, n. 3, luglio-settembre, pp. 485-500.
- Uniontrasporti (2007), *Il mercato del cargo aereo in Italia: criticità e prospettive*, Roma, Retecamere.

L'*enforcement* delle regole. Problemi di efficienza della giustizia civile, riforme intraprese e riforme possibili

INTRODUZIONE

Gli effetti negativi che una bassa qualità dell'*enforcement* può produrre sull'economia sono molteplici e la letteratura ha individuato ed evidenziato empiricamente l'esistenza di numerosi di essi: compromettere la crescita dimensionale, impedire lo sviluppo dei mercati finanziari, distorcere il mercato del credito e quello del prodotto, ostacolare la crescita dell'economia.

L'impatto negativo prodotto sull'economia dalla lentezza della giustizia civile trova riscontro anche in diversi sondaggi e inchieste. In particolare per il caso italiano, secondo una valutazione Confartigianato e Infocamere (2007) il costo per le imprese del ritardo nella riscossione dei crediti è di 1.157 milioni di Euro e quello legato alla lentezza delle procedure concorsuali è di 1.174 milioni di Euro; secondo un'indagine Capitalia (2007) ben il 12% delle imprese italiane ritiene l'inefficienza della giustizia civile il maggior ostacolo alla crescita dimensionale (preceduta solo dalla burocrazia, 17%, alla concorrenza Asiatica viene attribuito soltanto un 2%).

Accanto a tale incidenza sull'economia, la giustizia ha un effetto ulteriore e relevantissimo: dal buon funzionamento di essa dipende l'effettività sia dei contratti, che di tutti gli altri ambiti del diritto rilevanti per il sistema economico. Di conseguenza la qualità dell'*enforcement* è un elemento di cruciale importanza perchè gli interventi di politica normativa, in particolare quelli proposti nei diversi capitoli di questo rapporto, abbiano effetto. Essa pertanto rappresenta una infrastruttura immateriale di cruciale importanza per lo sviluppo di un paese.

Per qualità dell'*enforcement*, si intendono cose diverse e cose non sempre tra loro compatibili. La giustizia civile, infatti, (della cui qualità l'*enforcement* è un sinonimo) ha almeno tre dimensioni rispetto alle quali se ne può definire il grado di efficienza: quella della verità, ossia della correttezza del giudizio, quella del tempo e quella del costo pubblico e privato. Ottimizzare contemporaneamente tutte e tre queste dimensioni non è possibile ed è soprattutto la prima ad essere poco compatibile con le altre due.

Nei paesi giuridicamente evoluti - dove l'imparzialità del giudice e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge sono principi indiscussi e preminenti - la ricerca della correttezza del giudizio si traduce, infatti, nel garantire ad entrambe le parti in giudizio il diritto di portare all'attenzione del

giudice tutte le argomentazioni e le prove a sostegno delle proprie ragioni. A parità di altre condizioni, quanto più ampie sono le garanzie di questo diritto, tanto più lunghi sono i tempi necessari al giudice per esaminare la documentazione consegnata e per ascoltare parti e testimoni, più alta è la spesa che lo Stato deve sostenere per dotare i tribunali di un personale adeguato, e più alti sono i costi privati delle parti, che devono impegnare un difensore legale che segua tutti i dettagli della controversia. Anche costi pubblici e tempi di giudizio, a parità di altre condizioni, vanno in direzioni opposte. Un'offerta di giustizia superiore alla domanda consentirebbe di risolvere i processi i tempi brevi, ma comporterebbe la sottrazione di risorse ad altri servizi pubblici. I sistemi procedurali adottati nei vari paesi riflettono particolari combinazioni di queste tre dimensioni. In effetti, dal confronto tra i paesi dell'Unione Europea per i quali la dimensione di "verità" - se identificate nell'imparzialità del giudice e nel rispetto del contraddittorio - può considerarsi sempre realizzata ad un livello elevato, emergono grandi differenze in termini di costi e tempi.

DIMENSIONI DELL'OFFERTA DI GIUSTIZIA IN ITALIA: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

Il confronto internazionale delle performance dei diversi sistemi giudiziari non è semplice da realizzare. La disponibilità di dati varia sensibilmente da paese a paese. In alcuni casi non esistono statistiche ufficiali delle risorse impiegate e dei servizi prodotti nel settore; inoltre, anche quando le fonti nazionali forniscono dati completi, l'utilizzazione può risultare preclusa dalle notevoli differenze esistenti in termini di riti processuali, regole di impugnazione delle decisioni¹, organizzazione giudiziaria e ripartizione delle competenze tra organi giudicanti. Ne consegue che, spesso, denominazioni apparentemente simili includono, in realtà, categorie di procedimenti giuridici molto diversi. I tentativi di costruire basi informative quantitative omogenee sono pochi e ancora a uno stadio pionieristico.

I dati relativi alla spesa pubblica per la giustizia nei vari paesi europei non fanno eccezione: sono pochi, frammentari e spesso disomogenei. Nel 2004 il Consiglio d'Europa ha per la prima volta raccolto statistiche omogenee su alcuni aspetti dei sistemi giudiziari di 40 paesi europei con riferimento all'anno 2002 e nel 2006 ha pubblicato un aggiornamento di tali statistiche con dati riferiti al 2004. Il risultato che emerge da questi dati e dal confronto con le altre principali fonti statistiche in materia di giustizia, rivela che la spesa pubblica in questo settore in Italia non è

¹ Dai confronti internazionali (CEPEJ 2006, Ecorys 2004) emerge che l'Italia è tra i paesi europei che presentano i tassi di appello più elevati. Sull'analisi degli incentivi che governano i processi di impugnazione, sul ruolo svolto su di essi dall'esistenza di più gradi di giudizio e sugli effetti prodotti dalle riforme del processo civile italiano avviate a partire dagli anni '90 cfr. B. Szego (2007).

L'enforcement delle regole

affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei, che pure hanno performance molto migliori in termini di lunghezza dei processi (Cfr. tabella 1).

Si tratta di una situazione non recente, ma che, invece, persiste da tempo (cfr. Tab. 2).

Tab.1 SPESA PUBBLICA PER GLI UFFICI GIUDIZIARI E PER LE PROCURE PER ABITANTE;
TEMPI MEDI DI RISOLUZIONE DI ALCUNE TIPOLOGIE DI PROCESSO
(anni 2001, 2004, 2005)

Paesi	Spesa tribunali e procure pro capite	Giudici Togati per 10.000 abitanti (1)	Giudici Onorari (1)	Rapporto prodotto/spesa		Tempi medi di risoluzione di alcune tipologie di processi (in giorni)		
				procedimenti penali conclusi per Euro (2)	procedimenti civili conclusi per Euro (2)	Divorzio	Licenziamento	Inadempimento contrattuale
				2004	2004	2004	2001	2001
Austria	62,4	2,1	n.a.	0,8	2,9			342
Denimarca	28,7	0,7	n.a.	3,8	3,6	100		190
Finlandia	46,7	1,7	7,2	1,5	2,3	240	264	228
Francia	46,7	1,0	3,6	2,2	2,2	423	342	331
Germania	96,3	2,5	4,3	0,7	4,0	302		394
Irlanda	31,3	0,3	0,0					217
Italia	67,0	1,0	1,0	1,4	1,4	582	696	1210
Paesi Bassi	67,4	1,1	0,6	1,0		117	19	408
Portogallo	49,8	1,5	0,7			308	244	495
Regno Unito	22,6	0,4	5,5	2,1	4,1			229
Spagna	55,5	1,0	0,3			251	80	515
Svezia	61,2	1,9	8,5	0,9	0,9			208,0

Fonte: CEPEJ *European Judicial System 2006*; RGS *Conto Annuale 2005*, Netherland Council for the Judiciary, *Bench Marking in an International Perspective 2004*, World Bank *Doing Business 2007*.

(1) Magistrati che svolgono esclusivamente funzioni giudicanti.

(2) Valori calcolati tenendo conto delle PPP, Valore Paesi Bassi posto =1.

Tab. 2 SPESA PUBBLICA PER GLI UFFICI GIUDIZIARI E PER IL *LEGAL AID*
(anni 1995, 1999, in % PIL; anno 2002 per abitante)

Paesi	Uffici Giudiziari			Legal Aid		
	1995	1999	2002	1995	1999	2002
Austria	0,41		69,63			1,67
Belgio			64,41			3,90
Denimarca			29,80			7,25
Finlandia			41,05			9,98
Regno Unito	0,10	0,08	16,89	0,18	0,17	53,8
Francia		0,06	28,35	0,01	0,02	4,64
Germania	0,37	0,38	53,15			5,59
Irlanda			22,21			13,96
Italia	0,26	0,29	45,98			0,78
Paesi Bassi	0,15	0,21	41,01	0,06	0,06	12,66
Portogallo		0,40	46,98			2,94
Spagna			23,52	0,00	0,01	
Svezia			44,44			11,59

Fonte: elaborazioni su dati IRSIG CNR 2001, OCSE 2001, CEPEJ 2004, già in D. Marchesi (2007).

In generale, tuttavia, i dati di spesa non riflettono del tutto fedelmente le effettive dimensioni dell' offerta, non solo perché sono influenzati dal livello delle retribuzioni dei magistrati nei diversi

paesi (dal rapporto del Consiglio d'Europa i magistrati italiani risultano percepire uno stipendio più che doppio rispetto a quello dei colleghi austriaci e tedeschi, ma pari alla metà di quello dei giudici inglesi), ma anche perché risentono ampiamente delle differenze istituzionali nell'organizzazione della giustizia. Per esempio, nel 2002 (l'anno più recente per il quale sono disponibili informazioni statistiche che consentono di separare per un largo novero di Paesi la spesa per i tribunali da quella per il legal aid, inteso come insieme di sussidi pubblici per l'assistenza legale), in Inghilterra la spesa per gli uffici giudiziari appare molto più bassa che negli altri paesi, addirittura meno di un terzo di quella tedesca e meno di metà di quella italiana. Va tuttavia tenuto presente che in questo paese una parte rilevante del processo, quella istruttoria, non si svolge nel foro, ma presso gli studi degli avvocati. I costi del sistema giudiziario sono quindi in gran parte direttamente sostenuti dagli utenti del servizio; di qui il grande rilievo che in tale sistema hanno i sussidi pubblici per l'assistenza legale, i quali hanno una dimensione enormemente superiore a quella che si rileva negli altri paesi e sono addirittura più del doppio della spesa pubblica sostenuta in Inghilterra per gli uffici giudiziari (53,80 euro per abitante contro i 16,89 euro per abitante di spesa per gli uffici giudiziari), mentre in Italia essi impegnano risorse del tutto marginali (0,78 euro per abitante).

Se valutiamo la spesa in questa ottica, dunque, si può ritenere che il Regno Unito impieghi più risorse pubbliche dell'Italia.

Diverso ancora è il caso della Germania, dove la spesa per gli uffici giudiziari è piuttosto alta; due terzi delle spese sono però recuperati attraverso le tasse che vengono imposte alle parti per il ricorso in giudizio.

Già da questa breve analisi, dunque, emerge che i confronti sulla spesa non spiegano moltissimo e forniscono un quadro piuttosto disorientante.

Una rappresentazione molto più chiara delle dimensioni dell'offerta si ottiene confrontando il numero dei magistrati per abitante (cfr. Tab. 1 colonna 2). Anche questa misura non è comunque esente da inconvenienti, perché non tiene conto della magistratura onoraria (cfr. tabella 1 colonna 3) - in special modo dei giudici di pace - e quindi sottostima l'offerta di quei paesi come il Regno Unito che ne fanno un ampio uso. Di questa categoria di giudici, d'altra parte, non si può tenere pienamente conto, date le troppe differenze tra le funzioni alle quali è preposta nei vari paesi. Si va infatti dall'attività notarile alla partecipazione ai collegi popolari nei tribunali penali ed al giudizio vero e proprio nelle cause civili di limitato valore.

Difficoltà di non poco conto nel calcolo del numero dei magistrati derivano anche dal conteggio dei soggetti che svolgono l'attività di pubblico ministero. In Italia tali soggetti fanno parte dell'organico della magistratura, ma lo stesso non accade per tutti i Paesi. I dati del Consiglio d'Europa riportati nella tabella 1 alla colonna 2 (magistrati per 10.000 abitanti), tengono conto esclusivamente dei soggetti che svolgono funzioni giudicanti ed escludono quelli dedicati alla funzione requirente (includendo anche questi il rapporto salirebbe da 1 a 1,37). Se infine si tenesse conto anche dei magistrati che, distaccati dai tribunali, lavorano presso il Ministero della

Giustizia, il Consiglio Superiore della Magistratura o la Corte Costituzionale, il dato per l'Italia salirebbe al valore di 1,6.

Ma anche con le riserve evidenziate, risulta chiaro che, nel confronto internazionale, l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie non inferiore, e talvolta superiore, a paesi che pure mostrano una performance giudiziaria migliore².

DINAMICA DELLA SPESA PER LA GIUSTIZIA

In Italia, nel decennio scorso la spesa per la giustizia è risultata una delle voci in maggior crescita del bilancio dello Stato. Negli anni '90 essa è infatti aumentata del 140%, e i magistrati in servizio sono aumentati di circa il 15 per cento.

Dal 2004 al 2007 la spesa pubblica destinata alla voce "magistrati" è aumentata di circa il 27%, mentre quella per i cancellieri è rimasta sostanzialmente costante (+ 1%).

All'aumento di risorse destinate al settore non è però corrisposto un adeguato miglioramento dei risultati. Il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, non è affatto diminuito. Al contrario, il tasso di crescita è risultato in continua ascesa. Negli ultimi vent'anni lo stock di cause civili arretrate si è pressoché triplicato. Nello stesso periodo i procedimenti penali pendenti in primo grado sono più che raddoppiati. Anche la durata media dei procedimenti di cognizione civile, definita come somma dei periodi necessari allo svolgimento del primo e del secondo grado di giudizio, ha registrato a partire dagli anni '50 una crescita continua. Dal 1975 al 2004 la durata delle cause civili è aumentata del 90%. Per le cause di contenuto economico (obbligazioni e proprietà) l'allungamento dei tempi è stato anche più preoccupante, essendo pari addirittura al 97% (la durata media di questa categoria di controversie risulta nel 2004 di circa 2.700 giorni).

L'accumularsi di procedimenti arretrati non sembra però imputabile a una ridotta crescita dell'offerta di giustizia, per esempio a una minore produttività dei magistrati oppure a una diminuzione del loro numero.

Il numero di procedimenti esauriti per magistrato (con o senza sentenza) mostra una tendenza di lungo periodo all'aumento³. Non solo la produttività ma anche il numero dei magistrati è cresciuto, sia in termini assoluti sia in rapporto alla popolazione. In particolare, il rapporto magistrati per 10.000 abitanti è risultato in costante aumento a partire dagli anni '50: da quel momento ad oggi tale rapporto è quasi raddoppiato. L'incremento dell'offerta complessiva di giustizia non può, pertanto, considerarsi trascurabile⁴.

² Cfr. D.Marchesi (2007).

³ Per un'analisi approfondita su questo punto si rinvia a Marchesi (2003) pag. 31 sgg..

⁴ Cfr. Marchesi (2007).

DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL PERSONALE NELL'AMBITO DEGLI UFFICI GIUDICANTI

Tab. 3 DISTRIBUZIONE DEI MAGISTRATI PER MACROAREE GEOGRAFICHE IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE (magistrati per 10.000 abitanti; anno 2007)

Macroaree	Numero magistrati per 10.000 abitanti
Nord	0,81
Centro	1,04
Sud e isole	1,33
Italia	1,04

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia e ISTAT, già in D. Marchesi (2007).

Tab. 4 RAPPORTO TRA IL NUMERO DI CANCELLIERI E ALTRO PERSONALE AMMINISTRATIVO DI STRETTA COLLABORAZIONE CON I MAGISTRATI E QUELLO DEI MAGISTRATI PER MACROAREE GEOGRAFICHE (anno 2007; valori percentuali)

Macroaree	Rapporto cancellieri e amministrativi /magistrati in %
Nord	143
Centro	160
Sud e isole	162
Italia	155

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia, già in D. Marchesi (2007).

Tab. 5 INCIDENZA COLLABORATORI CON LE DUE FASCE STIPENDIALI PIÙ ELEVATE RISPETTO AL TOTALE PER MACROAREE GEOGRAFICHE (anno 2007; valori percentuali)

Macroaree	Incidenza personale con stipendi più elevati
Nord	13,50%
Centro	13,50%
Sud e isole	15%
Italia	14%

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia, già in D. Marchesi (2007).

Circa la distribuzione dei magistrati sul territorio in rapporto alla popolazione, si rileva che maggiore dotazione è riservata alle regioni meridionali (cfr. Tab. 3). Mentre al centro il numero di magistrati per abitante è pari a quello medio per l'intero territorio italiano, al Nord esso è del 22% inferiore alla media italiana e al Sud e Isole è ben del 28% superiore a tale media.

Analogo risultato si riscontra riguardo la distribuzione di cancellieri e altro personale amministrativo di stretta collaborazione con il magistrato: Sud e Isole hanno maggiore dotazione della altre aree (cfr. Tab. 4) e il Nord è l'area geografica più penalizzata.

Diverso però appare il quadro di confronto tra macroaree geografiche quando si osserva l'aspetto dei costi e della anzianità professionale degli addetti.

Infatti nel caso dei cancellieri e del personale amministrativo di stretta collaborazione con il magistrato si rileva che il personale con maggiore anzianità e più elevato livello retributivo si concentra maggiormente al sud e nelle isole⁵ (cfr. Tab. 5).

Diversamente, nel caso dei magistrati, i soggetti con maggiore anzianità professionale, si concentrano al Centro ed al Nord e non al Sud e nelle Isole (cfr. Tab. 4). Ricordiamo che al crescere dell'anzianità professionale corrisponde per il magistrato un

⁵ Alle sedi nelle quali maggiore è la concentrazione di personale di livello stipendiale e di anzianità più elevato corrispondono maggiori costi di gestione e, almeno sulla carta, una dotazione professionalmente più qualificata poiché la crescita professionale del personale è prevalentemente legata all'esperienza maturata sul campo.

aumento della retribuzione e del ruolo di appartenenza (da magistrato di tribunale, a magistrato di corte d'appello, a magistrato di cassazione); ciò anche indipendentemente dal ruolo effettivamente svolto.

Tab. 6 PERCENTUALE MAGISTRATI CON RUOLO SUPERIORE ALLE FUNZIONI PER MACROAREE GEOGRAFICHE (anno 2007; valori percentuali)

Macroaree	Percentuale magistrati con ruolo superiore alle funzioni
Nord	71%
Centro	74%
Sud e isole	52%
Italia	67%

Fonte: elaborazioni su dati Ministero della Giustizia, già in D.Marchesi (2007).

In generale nell'ambito degli uffici giudiziari con funzioni giudicanti (Corte di Cassazione esclusa) attualmente ben il 67% dei magistrati ha un ruolo – e corrispondente retribuzione – superiore alle funzioni svolte⁶ (cfr. Tab. 6). Questa percentuale scende al 52% nel Sud e nelle Isole e sale al 74% nell'Italia centrale. A questo fenomeno, per quegli uffici che hanno percentuali maggiori di magistrati con ruolo superiore alle funzioni svolte, si

abbinano due effetti: un costo più elevato; una dotazione di personale che, almeno sulla carta, dovrebbe avere un livello di professionalità superiore. Il nostro sistema prevede, infatti, che la crescita professionale dei magistrati - che vengono assunti dopo gli studi universitari e non dopo una carriera nel foro, come nel caso di altri ordinamenti - sia affidata quasi esclusivamente all'esperienza sul campo, perciò a maggiore anzianità dovrebbe corrispondere maggiore qualificazione professionale⁷. La questione è stata dibattuta e affrontata varie volte negli ultimi anni ed è stata anche oggetto di interventi normativi, in particolare nell'ambito della più generale questione della disciplina dell'ordinamento giudiziario essa è stata oggetto di nuova regolazione prima nella Riforma Castelli e poi nella nuova Riforma Mastella che della prima ha conservato alcune e rivisto molte delle previsioni introdotte.

⁶ Il ruolo segue infatti l'anzianità e non le mansioni svolte pertanto, esempio, è molto frequente che un magistrato che ha un ruolo di "Cassazione" svolga le sue funzioni non presso la Corte di Cassazione ma presso una corte d'appello o un tribunale.

⁷ Per approfondimenti sulle diversità di percorso di carriera e formazione dei magistrati nei diversi ordinamenti cfr. C. Guarnieri e P.Pederzoli (2002).

PROGRESSIONE DI CARRIERA E FORMAZIONE PROFESSIONALE DEI MAGISTRATI: NOVITÀ E CONFERME DELLA RIFORMA MASTELLA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Le modifiche apportate alla riforma *Mastella* dell'ordinamento giudiziario (l. 30 luglio 2007, n.111) a una prima valutazione sembrano rispetto alla questione della progressione di carriera e della formazione dei magistrati accostare a intenzioni lodevoli mezzi poco efficaci. Se le regole introdotte finiranno per conservare soltanto una valenza simbolica o invece potranno produrre reali miglioramenti dipenderà dall'applicazione concreta che se ne farà.

Una valutazione sicuramente positiva si può sin da ora attribuire all'aver elevato il livello delle competenze richieste per la partecipazione al concorso d'accesso alla magistratura (aspetto previsto anche dalla Riforma Castelli, con una scelta leggermente diversa dei requisiti addizionali rispetto alla laurea richiesti). La semplice laurea non è più sufficiente per accedere al concorso in magistratura, occorrono studi specialistici successivi (ad esempio il dottorato di ricerca) o qualificata esperienza professionale (ad esempio nella pubblica amministrazione). In un sistema dove la crescita professionale è stata fino ad oggi legata al *learning by doing*, e che rischia di rimanere ancora tale, se l'attuazione delle nuove regole sulla progressione di carriera si rivelerà, come è probabile, poco incisiva, l'accesso iniziale di professionalità di grado più elevato è già di per se ragione di miglioramento del livello professionale generale della categoria. Non si tratta tuttavia di un intervento incisivo: una selezione all'ingresso era già in parte nei fatti garantita anche dal buon livello di retribuzione che viene corrisposto ai magistrati e dalle prospettive di progressione che esso offre. Entrambi questi elementi contribuivano non poco ad attrarre candidati capaci e preparati e quindi a tenere alto il livello di professionalità dei nuovi assunti. E' stato evidenziato in letteratura (Landes e Posner 1980) che buoni compensi e sicurezza della conservazione del posto attraggono nel giudiziario soggetti più motivati, preparati e indipendenti. Secondo i dati del Consiglio d'Europa nel confronto internazionale (Cfr. tab. 7) i magistrati italiani risultano percepire retribuzioni in rapporto al reddito medio nazionale elevate a inizio carriera (2,4 contro l'1 della Germania e l'1,1 dell'Austria), gli unici paesi che prevedono livelli molto più elevati sono quelli anglosassoni, che però hanno un numero di magistrati togliti per abitante largamente inferiore, e una progressione stipendiale in linea con gli altri paesi.

Importante sarebbe stato in occasione di questa riforma modificare efficacemente in senso meritocratico le regole di progressione di carriera, aspetto che resta un elemento di debolezza nell'assicurare la qualità professionale della magistratura.

Le scelte fatte sui meccanismi di progressione della carriera dei magistrati e sulla formazione e l'aggiornamento dei giudici appaiono a una prima valutazione l'una molto formalistica - e dunque suscettibile di lasciare invariata la situazione com'era in precedenza cioè dominata dal criterio di anzianità, l'altra, con una validità che potrebbe rivelarsi più di contenuto simbolico che di effettiva concretezza. Rispetto alla progressione di carriera viene sostituito il

complesso sistema dei concorsi per livelli successivi previsto dalla Riforma Castelli, con una sequenza di verifiche quadriennali nel corso della carriera. Nel tentativo di rendere tali valutazioni il più possibile oggettive, si è introdotta una grande varietà di parametri di riferimento e di indicatori che nell'applicazione pratica rischiano di rendere il processo rigido e di svuotarlo di significato. Con il risultato di lasciare la situazione sostanzialmente invariata e consentire che il criterio dell'anzianità resti l'unico rilevante.

Tab. 7 RETRIBUZIONE DEI MAGISTRATI IN RAPPORTO AL REDDITO MEDIO NAZIONALE
CONFRONTO INTERNAZIONALE
(anno 2004)

Paesi	Numero Giudici Togati per 10.000 abitanti (1)	Retribuzioni di magistrati in rapporto al reddito medio nazionale	
		Inizio carriera	Corte Suprema
Austria	2,1	1,1	2,6
Danimarca	0,7		
Finlandia	1,7	1,5	3,2
Francia	1,0		
Germania	2,5	1	2,2
Irlanda	0,3	4,5	7,2
Italia	1 (1,4 2)	2,4	4,7
Paesi Bassi	1,1	2,1	3,6
Portogallo	1,5	2,4	5,8
Regno Unito	0,4	4,1	7,2
Spagna	1,0	1,9	4,3
Svezia	1,9	0,7	2,8

Fonte: CEPEJ *European Judicial System* 2006.

(1) Magistrati che svolgono esclusivamente funzioni giudicanti.

(2) Il valore 1 tiene conto solo dei magistrati addetti funzioni giudicanti, sale a 1,4 se vengono inclusi i magistrati impiegati a svolgere funzioni amministrative, presso gli uffici del Ministero della Giustizia di altre istituzioni, a 1,6 se si includono quelli addetti alle procure.

Rispetto alla formazione, è stata autorevolmente indicata come (Guarnieri 2007) novità importante la creazione di una Scuola della magistratura (già prevista anche nella Riforma Castelli) con il compito di curare la formazione iniziale e permanente dei magistrati (L'Italia era ormai il solo fra i grandi paesi europei a non avere un'istituzione specializzata nella formazione giudiziaria) ma si è ritenuto che le modalità scelte per regolare nascita e funzionamento della scuola facciano però pensare che essa avrà troppo poca autonomia (Guarnieri 2007) per ben funzionare.

ADEGUATEZZA DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL PERSONALE. PROBLEMI DI VALUTAZIONE

Un indicatore di adeguatezza della distribuzione del servizio basato soltanto sulla popolazione, quale quello evidenziato dalle tabelle 3 e 4, non tiene conto delle diverse condizioni di ordine pubblico e di propensione alla litigiosità esistenti nelle varie aree geografiche italiane. Valutare con indicatori semplici l'adeguatezza di tale distribuzione può portare a conclusioni fuorvianti. Si giunge infatti a risultati assai diversi a seconda dell'indicatore scelto⁸.

Elaborazioni svolte in passato dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica del Ministero del Tesoro⁹ su dati disaggregati per singolo ufficio giudiziario e per tipo di materia del contendere, evidenziano e documentano l'esistenza nell'organizzazione giudiziaria di rilevanti economie di scala non sfruttate. I risultati di tale analisi e di successivi approfondimenti svolti in letteratura¹⁰ portano ritenere che un importante elemento di inefficienza dell'offerta di giustizia in Italia risieda nella dimensione troppo limitata degli uffici giudiziari. La produttività del magistrato risulta infatti crescente al crescere delle dimensioni del tribunale in cui opera e questo effetto è da attribuire oltre a diversi fattori organizzativi (migliore gestione del personale e delle attrezzature) a rilevanti economie di specializzazione. In un tribunale di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di un campo del diritto circoscritto. La ripetuta attività su una materia specifica - ad esempio controversie in materia societaria - consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato - attraverso un processo di *learning by doing* - che permette nel tempo di risolvere i casi con un impegno di lavoro via via decrescente. Tali economie di specializzazione non sono possibili nei piccoli tribunali, dove il giudice si occupa delle questioni più disparate. In queste sedi, infatti, lo stesso giudice decide in materia sia civile che penale. E' infine da tenere in conto che la rilevanza delle economie di specializzazione è nel nostro ordinamento amplificata dal fatto che, la crescita professionale dei magistrati fino ad oggi è stata affidata quasi esclusivamente alle esperienze maturate nel corso della carriera.

Le analisi sopra citate, infine, evidenziano che quando le dimensioni degli uffici giudiziari divengono troppo elevate si riscontra una perdita di efficienza legata al sovradimensionamento, ma essa appare di gran lunga inferiore a quella che si ha nel caso di sottodimensionamento.

⁸ Per una dimostrazione analitica su questo punto si rinvia a Marchesi(2003) pag. 34 sgg.

⁹ Cfr M. A. Antonelli e D. Marchesi (1999).

¹⁰ Cfr. D. Marchesi (2003), p.g. 39 – 60; D. Marchesi (2008).

LA SPECIFICAZIONE DELLA FUNZIONE DI INPUT REQUIREMENT TRANSLOG CHE È ALLA BASE DELLE INDICAZIONI SULL'EFFICIENZA DI SCALA

In tali analisi per analizzare l'efficienza di scala dei tribunali si fa ricorso a stime econometriche della funzione dei *input* requirement translog relativa all'attività degli uffici giudiziari¹¹. Nel caso dell'esercizio dell'attività giudiziaria i fattori della produzione impiegati in ciascun ufficio sono: il lavoro - rappresentato dal numero di magistrati, di personale amministrativo e di polizia giudiziaria - e il capitale, rappresentato dagli immobili e dalle attrezzature in dotazione all'ufficio.

Una valutazione esatta del costo legato all'impiego del capitale non è possibile, sia per le difficoltà teoriche relative a tale calcolo, sia per quelle di ordine pratico legate alla carenza di informazioni¹². Con buona approssimazione si può, tuttavia, affermare che oltre l'80% del costo di produzione dei servizi degli uffici giudiziari è da attribuirsi al fattore lavoro¹³. Pertanto l'analisi econometrica sull'efficienza dell'attività produttiva di tali uffici può fare esclusivo riferimento a questo fattore, senza che la validità dei risultati ai quali giunge ne sia compromessa. Peraltro ai fini dell'analisi dell'efficienza dimensionale degli uffici giudiziari, scopo ultimo di questa sezione, è sufficiente concentrarsi solo sul numero di magistrati da impiegare in ogni ufficio. Infatti il personale amministrativo ha, rispetto ai magistrati un ruolo perfettamente complementare, tale che definito il numero ottimale degli uni, ne resta univocamente determinato anche quello degli altri¹⁴.

A questo punto è possibile scrivere la funzione di *input requirement* nella forma *translog* qui utilizzata per l'analisi empirica dell'efficienza tecnica degli uffici giudiziari.

$$\begin{aligned} \ln y = & \alpha_0 + \alpha_1 \ln x_1 + \alpha_2 \ln x_2 + \alpha_3 \ln x_3 + \alpha_4 \ln x_4 + \frac{1}{2} \alpha_{11} (\ln x_1)^2 \\ & + \frac{1}{2} \alpha_{22} (\ln x_2)^2 + \frac{1}{2} \alpha_{33} (\ln x_3)^2 + \frac{1}{2} \alpha_{44} (\ln x_4)^2 + \alpha_{12} \ln x_1 \ln x_2 + \\ & \alpha_{13} \ln x_1 \ln x_3 + \alpha_{14} \ln x_1 \ln x_4 + \alpha_{23} \ln x_2 \ln x_3 + \alpha_{24} \ln x_2 \ln x_4 + \\ & \alpha_{34} \ln x_3 \ln x_4 + \beta \ln x_5 \end{aligned}$$

¹¹ Cfr. D. MARCHESI (2003), cap. 3.

¹² Cfr. A. ANTONELLI, D.MARCHESI, (1999) pg. 5 ss.

¹³ Cfr. M. A. ANTONELLI, D.MARCHESI, (1999) pg. 40, ss.

¹⁴ Per una verifica formale della sostenibilità dell'assunzione di perfetta complementarità tra questi due inputs cfr. M. A. ANTONELLI, D. MARCHESI, (1999), pag. 51 sgg.

Dove: y è il numero dei magistrati in servizio; x_1 sono i procedimenti esauriti in materia penale; x_2 i procedimenti esauriti con sentenza in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie; x_3 i procedimenti esauriti con sentenza in materia civile esclusi i procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie¹⁵; x_4 procedimenti civili esauriti senza sentenza; x_5 il totale dei procedimenti pendenti.

Particolari problemi sono legati alla valutazione, nella stima, del ruolo dei procedimenti pendenti. Essi, infatti rappresentano al contempo un prodotto, nella misura in cui nel periodo considerato sia progredito il loro "grado di maturazione", e un semilavorato, un input, per quella parte di avanzamento che è stata raggiunta nel periodo precedente. Nelle rilevazioni statistiche disponibili, nel raggruppamento "pendenti" coesistono procedimenti che, ad esempio, hanno avuto più "udienze" durante l'anno - e quindi sono stati molto "lavorati"- e procedimenti che non ne hanno avuta nessuna - e dunque escono dal ciclo produttivo nello stesso stato in cui vi sono entrati -. Per potere inserire correttamente i procedimenti pendenti tra gli output nel funzione translog che si vuole stimare è, invece, indispensabile distinguere, nell'ambito di questo aggregato, le singole unità a seconda del grado di lavorazione cui sono pervenute, per potere, ad esempio, misurare l'output con il numero di udienze che si sono svolte per l'avanzamento dei processi non conclusi.

Per questo motivo si è scelto di inserire nella stima i procedimenti pendenti non come variabile esplicativa, ma come variabile di controllo.

Le stime sono state elaborate rispetto ad un quadro precedente (1996) e uno successivo (2001) all'introduzione del giudice unico, per poter valutare i risultati di questa riforma in termini di guadagno di efficienza. Infine l'analisi è stata ripetuta per l'anno 2006, quello per cui si dispone dei dati più recenti. Ciò al fine di verificare eventuali ulteriori variazioni nel grado di efficienza degli uffici nel periodo successivo al 2001.

Gli uffici interessati dall'analisi sono i tribunali per il 1996, per il 2001, per il 2006¹⁶.

Le fonti dei dati sono il ministero della Giustizia e l'ISTAT per gli anni 1996 e 2001, il solo Ministero della Giustizia per l'anno 2006, le osservazioni circa 167 per ogni anno. I risultati della stima sono sintetizzati nelle tabelle 8,9 e 10 (i valori tra parentesi indicano l'errore standard).

¹⁵Nel caso dei Tribunali sono esclusi dalla variabile "procedimenti civili esauriti con sentenza" anche i procedimenti in materia di persone, famiglia e successioni, che rappresentano il 7,5% del totale dei procedimenti esauriti dai tribunali in materia civile (esclusi i procedimenti in materia di lavoro, previdenza e assistenza obbligatorie).

¹⁶Gli uffici con funzione requirente (procure), le corti d'appello e la Corte di cassazione sono stati esclusi dall'analisi perché l'esiguità dei dati ad essi relativi non consente la variabilità necessaria all'elaborazione della stima (oltre l'80% del campione - che per alcune fattispecie ha già di per sé un numero di osservazioni troppo limitato - si riferisce ad unità produttive con lo stesso ammontare di input). Sono state invece analizzate le preture, tipologia di ufficio giudiziario soppressa a seguito dell'introduzioni del giudice unico. Per tale analisi rinviamo a M. A. ANTONELLI, D. MARCHESI (1999), cit. pag. 61 sgg..

Tab. 8 RISULTATI DELLA STIMA DELLA FUNZIONE DI *INPUT REQUIREMENT*: TRIBUNALI

Coefficiente	Stima	t-value	t-prob
α_0	-0,130417 (0,043426)	-3,003191	0,0032
α_1 (penale)	0,16959 (0,074456)	2,277716	0,0243
α_2 (lavoro)	0,071854 (0,0501)	1,43219	0,1538
α_3 (civile con sentenza)	0,450857 (0,099794)	4,517889	0,0000
α_4 (civile senza sentenza)	0,025064 (0,06892)	0,363666	0,7167
α_{11}	-0,071232 (0,216209)	-0,329457	0,7423
α_2	0,44839 (0,037525)	1,194924	0,2342
α_{33}	-0,000497 (0,067181)	-0,007412	0,9941
α_{44}	0,048658 (0,102901)	0,472865	0,6371
α_{12}	0,050046 (0,049658)	1,007807	0,3154
α_{13}	0,123396 (0,136085)	0,90676	0,3661
α_{14}	0,022299 (0,078302)	0,284778	0,7763
α_{23}	-0,059991 (0,045908)	-1,306755	0,1935
α_{24}	-0,010011 (0,036311)	-0,275695	0,7832
α_{34}	-0,049421 (0,089459)	-0,552444	0,5816
β (pendenti)	0,16959 (0,074456)	2,277716	0,0243
R-squared	0,888878	Mean dependent var	-0,59338
Adjusted R-squared	0,876531	S.D. dependent var	0,91998
S.E. of regression	0,323264	Akaike info criterion	0,679221
Sum squared resid	14,10746	Schwarz criterion	0,998933
Log likelihood	-35,2812	Durbin-Watson stat	1,243189

Fonte: D. Marchesi(2003).

Tab. 9 RISULTATI DELLA STIMA DELLA FUNZIONE DI *INPUT REQUIREMENT* : TRIBUNALI
(anno 2001)

Coefficiente	Stima	t-value	t-prob
α_0	-0,100174 (0,037589)	-2,66499	0,0086
α_1 (penale)	0,229795 (0,074776)	3,07313	0,0025
α_2 (lavoro)	0,281939 (0,072507)	3,88846	0,0002
α_3 (civile con sentenza)	0,189909 (0,096787)	2,01436	0,0516
α_4 (civile senza sentenza)	0,057422 (0,050648)	1,13375	0,2587
α_{11}	0,112761 (0,162506)	0,69388	0,4888
α_{22}	0,032971 (0,128502)	0,256582	0,7979
α_{33}	-0,26728 (0,26919)	-0,99291	0,3224
α_{44}	0,053229 (0,055376)	0,961213	0,338
α_{12}	0,186616 (0,15475)	1,205918	0,2298
α_{13}	0,059462 (0,094519)	0,6291	0,5303
α_{14}	-0,1313 (0,149155)	-0,88029	0,3801
α_{23}	-0,06182 (0,071413)	-0,86565	0,3881
α_{24}	0,103756 (0,128215)	0,809234	0,4197
α_{34}	-0,00708 (0,061637)	-0,11479	0,9088
β (pendenti)	0,159227 (0,059825)	2,661537	0,0086
R-squared	0,889258	Mean dependent var	-0,45719
Adjusted R-squared	0,878034	S.D. dependent var	0,815424
S.E. of regression	0,284775	Akaike info criterion	0,418236
Sum squared resid	12,00237	Schwarz criterion	0,720662
Log likelihood	-18,2954	Durbin-Watson stat	1,558847

Fonte: D. Marchesi(2003).

Tab. 10 RISULTATI DELLA STIMA DELLA FUNZIONE DI *INPUT REQUIREMENT*: TRIBUNALI
(anno 2006)

Coefficiente	Stima	t-value	t-prob
α_0	-0,095 (0,03699)	- 2,57	0,011
α_1 (penale)	0,21585 (-0,0782)	2,76	0,007
α_2 (lavoro)	0,0534 (-0,04503)	1,19	0,237
α_3 (civile con sentenza)	0,3834 (-0,082078)	4,67	0,0000
α_4 (civile senza sentenza)	0,1492 (-0,06526)	2,29	0,024
α_{11}	-0,0081 (0,135)	-0,06	0,952
α_{22}	0,03657 (0,04533)	0,81	0,421
α_{33}	0,11936 (0,27199)	0,27	0,661
α_{44}	0,1516 (0,13554)	0,135	0,265
α_{12}	0,0365 (0,0569)	-0,64	0,523
α_{13}	-0,0323 (0,1824)	-0,18	0,859
α_{14}	0,15141 (0,12478)	1,2	0,227
α_{23}	0,05308 (0,06703)	0,79	0,43
α_{24}	-0,0221063 (0,04009)	0,55	0,582
α_{34}	0,1723 (0,1442)	-1,99	0,234
β (pendenti)	0,12445 (0,0634)	1,96	0,052

Regression with robust standard errors
 F(15, 149) = 145.13
 Prob > F = 0.0000
 R-squared = 0.9098
 Root MSE = .2601

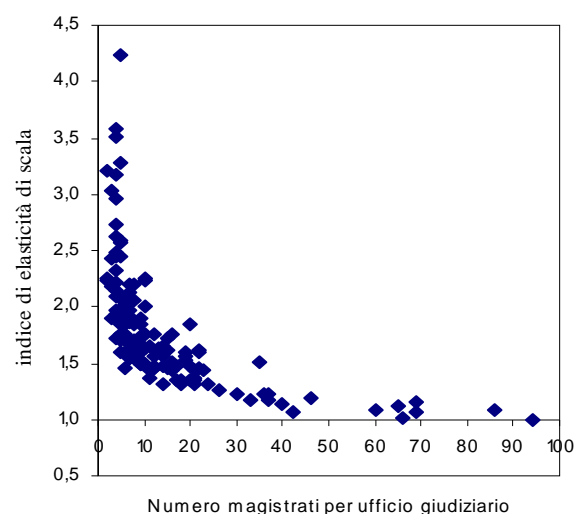
Fonte: elaborazioni ISAE su dati Ministero della Giustizia.

L'esistenza di rendimenti di scala variabili e la definizione della dimensione ottimale degli uffici possono essere evidenziate riportando su un grafico a dispersione i valori delle elasticità di scala calcolati sulle singole unità produttive¹⁷.

In particolare nel grafico 1 viene evidenziata l'inefficienza organizzativa del sistema giudiziario rispetto ai tribunali a legislazione 1996, ossia precedente all'introduzione del giudice unico. Sull'asse delle ascisse è riportata la dimensione dell'ufficio - rappresentata dal numero di

magistrati in servizio - e sulle ordinate i valori degli indici di elasticità di scala. Ciascun puntino sul grafico corrisponde, dunque, a un particolare ufficio giudiziario. L'efficienza di scala è raggiunta quando il valore dell'indice è pari a uno. L'asse delle ascisse è posto in corrispondenza di questo valore: al di sopra di esso sono gli uffici che guadagnerebbero in efficienza aumentando di dimensione, al disotto quelli che diventerebbero più produttivi riducendo la dimensione¹⁸.

Graf. 1 - EFFICIENZA DI SCALA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI PRIMA DELL'INTRODUZIONE DEL GIUDICE UNICO (tribunali; anno 1996)



Fonte: D. Marchesi (2003).

Per i tribunali, a legislazione 1996, l'efficienza di scala richiede una dimensione pari o superiore a quella corrispondente a 40 magistrati circa (al di sotto di tale valore il corrispondente indicatore di efficienza di scala si allontana progressivamente dall'unità). Il grafico, inoltre, evidenzia un quadro generale di forte inefficienza organizzativa. Forte inefficienza si registra, tuttavia, solo per gli uffici sottodimensionati mentre il sovradimensionamento sembra incidere meno sull'efficienza di scala. L'85% circa dei tribunali appare sottodimensionato.

La riforma che, nel 1999, ha introdotto del giudice unico di primo grado, (cfr. grafico 2) prevedendo la fusione di tribunali

e preture, ha comportato un recupero di efficienza riducendo la percentuale dei tribunali sottodimensionati - a circa il 70% -: si è trattato di un risultato importante, ma ancora insufficiente¹⁹.

¹⁷ L'indice di elasticità di scala per i singoli uffici è calcolato come:

$$ES = \frac{1}{\sum_{i=1}^4 \frac{\partial y}{\partial x_i}}$$

Trattandosi di una funzione di *input requirement*, si hanno rendimenti di scala crescenti per $ES < 1$, decrescenti per $ES > 1$ e costanti per $ES = 1$. L'efficienza di scala è raggiunta quando il valore dell'indice di elasticità di scala è pari a 1. Cfr. A. Petretto, G. Pisano (1994). p.12 ss..

¹⁸ Infatti per quelli al di sopra dell'asse (con indice di elasticità di scala inferiore a 1), aumentando gli input, ad esempio raddoppiando il numero di magistrati, si ottiene un incremento di output più che proporzionale - ossia, nell'esempio, più che doppio -. Questo equivale a dire che l'aumento della dimensione dell'ufficio determina un incremento della produttività dei magistrati. Per valori inferiori all'unità - cioè per gli uffici al disotto dell'asse - all'aumento degli input - ad esempio un raddoppio del numero dei magistrati - corrisponde un incremento dell'output, ossia delle sentenze, meno che proporzionale, cioè meno che doppio. Pertanto, ridurre la dimensione dell'ufficio comporta un aumento di produttività delle risorse impiegate.

¹⁹ Per un'analisi approfondita su questo punto si rinvia a D. Marchesi (2003) pag. 55 sgg..

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile con una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni (gli interventi finora fatti finora introdotte hanno aumentato e non diminuito il numero degli uffici).

Dal confronto tra i grafici 1, 2 e 3 emerge evidente che mentre la riforma del giudice unico ha comportato un recupero di efficienza, dopo il 2001 la situazione generale è rimasta del tutto immutata.

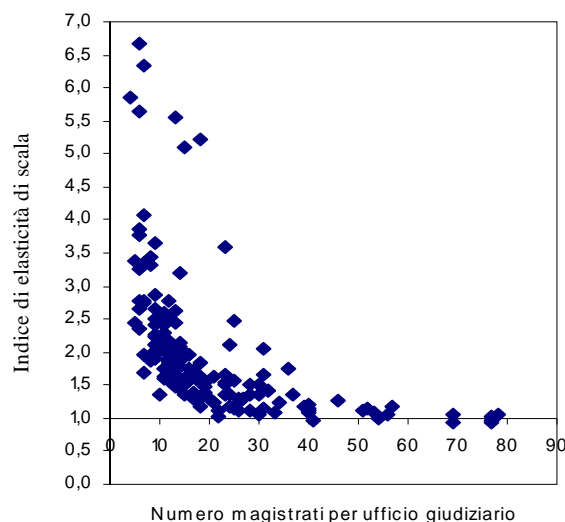
Circa il 70% dei tribunali resta troppo piccolo per essere davvero efficiente, e i coefficienti risultanti dalle stime (cfr. Tab. 3) evidenziano che rispetto all'esercizio della funzione civile i tribunali sono meno produttivi e più inefficienti di quanto non avvenga per le materie penali. Risultato che conferma ancora una volta che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

L'eccessivo numero di sedi trova conferma anche dal confronto internazionale: secondo i dati del Consiglio d'Europa²⁰ in Italia gli abitanti serviti da una corte di prima istanza sono mediamente 55.000, una densità di uffici doppia rispetto alla Germania, al Regno Unito e alla Francia (dove il governo sta proponendo un consistente intervento di accorpamento e chiusura delle sedi minori, per migliorare l'efficienza del settore).

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta.

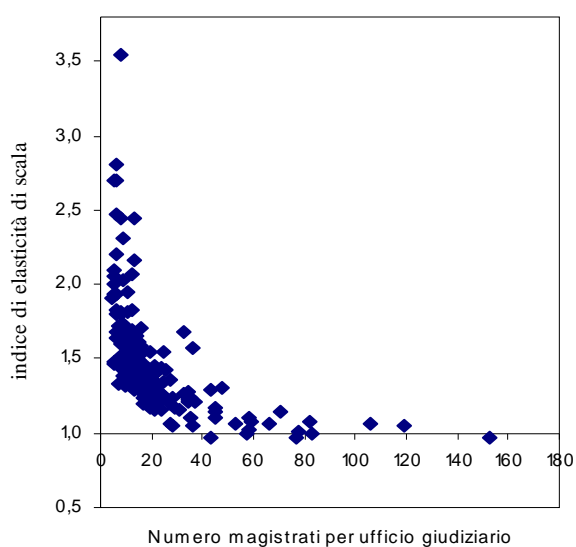
Nell'ambito della riforma che sta interessando in via diretta la riqualificazione del bilancio dello Stato e via indiretta i processi di programmazione strategica e finanziaria delle pubbliche

Graf. 2 - EFFICIENZA DI SCALA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI DOPO L'INTRODUZIONE DEL GIUDICE UNICO (tribunali; anno 2001)



Fonte: D. Marchesi (2003).

Graf. 3 - EFFICIENZA DI SCALA DEGLI UFFICI GIUDIZIARI (tribunali; anno 2006)



Fonte: D. Marchesi (2003).

²⁰Cfr. CEPEJ (2006).

amministrazioni, nel giugno del 2007 è stato avviato in forma sperimentale un primo processo di revisione della spesa su una selezione di dicasteri - giustizia, Infrastrutture, Interno, Istruzione, Trasporti - che a regime sarebbe stato applicato a tutti i settori dell'amministrazione pubblica. Il processo è stato svolto e sotto il coordinamento della Commissione Tecnica della Finanza Pubblica del ministero dell'Economia con la collaborazione di altri apparati tecnici e delle stesse amministrazioni interessate. Si è trattato di un programma di analisi e valutazione, che aveva l'obiettivo di migliorare le performance delle pubbliche amministrazioni attraverso riallocazioni tra programmi di spesa e di liberazione di risorse da destinare a nuove priorità. La ragione dell'interesse ad includere la Giustizia già in questa prima fase non si fonda sulla rilevanza dell'impatto diretto che questo settore comporta sul bilancio dello Stato, di cui rappresenta un modesto 1,7%, ma piuttosto sulla grande importanza degli effetti che esso indirettamente produce sulla crescita economica del paese.

Nel corso dell'anno sono stati pubblicati due documenti che contengono proposte che il Ministro del Tesoro ha fatto proprie: il "Libro verde sulla spesa pubblica" e il "Rapporto intermedio sulla revisione della spesa". Nel caso della giustizia, accanto a diverse indicazioni riguardanti razionalizzazione della spesa e possibili risparmi - e che non interessano perciò direttamente la velocizzazione dei processi - entrambi i documenti avanzano la proposta di intervenire sull'organizzazione territoriale della macchina giudiziaria al fine di aumentare la scala media dei tribunali. Difficile dire che futuro avrà questa proposta, la cui evoluzione è stata interrotta dalla anticipata conclusione della legislatura. La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta.

In realtà, una modifica della distribuzione degli uffici giudiziari è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici.

Da un lato data l'evoluzione dei mezzi di trasporto le distanze massime previste dall'attuale disciplina - che risale agli anni '40 del secolo scorso - tra utente e ufficio potrebbero essere riviste, senza che questo implichi venir meno a quelle esigenze di tutela delle garanzie sulle quali sono state misurate.

Dall'altro con investimenti di maggiore informatizzazione dei tribunali - tanto modesti quanto indispensabili per la modernizzazione del Paese - massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi potrebbero essere evitati. Analogo risultato in termini di efficienza produttiva potrebbe essere infatti raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse²¹.

²¹ Cfr. D.Marchesi (2008).

Le disfunzioni legate alla dimensione degli uffici giudiziari e alla specializzazione nell'attività dei giudici, non sono da sole sufficienti a spiegare il dissesto della giustizia italiana, ma certo risolverle comporterebbe un non trascurabile passo avanti.

CAUSE DI INEFFICIENZA DAL LATO DELLA DOMANDA

Le politiche di potenziamento del sistema giudiziario sono state in Italia finora dirette prevalentemente all'incremento del numero dei magistrati.

Le principali inefficienze dal lato dell'offerta non sono però dovute alla scarsità delle risorse impegnate, quanto piuttosto ad altri aspetti di inefficienza organizzativa. Tra questi emergono quelli legati a problemi di razionalizzazione della dimensione degli uffici giudiziari: si tratta di inefficienze rilevanti, non tali, però, da giustificare la congestione e i ritardi della giustizia civile italiana.

La congestione del sistema giudiziario italiano e la lunghezza dei tempi di risoluzione delle cause civili dipendono, in realtà²², più da problemi dal lato della domanda che da carenze dell'offerta.

Allo stato attuale, di fatto, non vi è parità di forza contrattuale tra le due parti di una causa: la parte in torto gode di una situazione di maggior favore. La lunghezza stessa dei procedimenti offre vantaggi dilatori che consentono di utilizzare il ricorso al tribunale come una tattica per spuntare una transazione favorevole o, comunque, una dilazione di pagamento. Vantaggio rafforzato dal fatto che gli interessi legali applicati alla somma in contesa per il periodo della controversia possono essere inferiori, e in passato lo sono stati in modo sensibile, a quelli di mercato²³.

In definitiva, la domanda di giustizia civile è patologicamente gonfiata dall'effetto combinato di diverse variabili, e in particolare dalle norme che interessano la determinazione del tasso di interesse legale e la ripartizione delle spese in giudizio tra parte vincente e parte soccombente (di fatto solo occasionalmente la parte soccombente rifonde per intero quella vincente per le spese sostenute), e dalla lunghezza stessa dei procedimenti (quanto più è elevata, tanto più rende vantaggioso il comportamento opportunistico della parte in torto).

Inoltre, le regole di svolgimento del processo conferiscono ampi poteri di gestione del procedimento giudiziario alle parti e ai loro difensori, mentre la formula, definita per legge, che determina gli onorari degli avvocati (la parcella è strettamente legata al numero di attività svolte nell'ambito del processo e pertanto alla lunghezza della causa) produce incentivi di

²² Per l'analisi e le dimostrazioni alla base di questa asserzione si rinvia a Marchesi (1996) e Marchesi (2003).

²³ cfr. D.Marchesi (1996).

comportamento distorti, che concorrono all'allungamento dei tempi dei processi²⁴. Infatti con questo tipo di formula tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato, l'incentivo di comportamento generale è quello di complicare la dinamica delle contese, o quanto meno non è quello di semplificarle. Infatti in Italia in proporzione costa meno affrontare una causa di grande valore che una di valore modesto: da dati della Commissione Europea emerge che una causa civile quattro volte più piccola comporta costi di difesa - in proporzione al valore della causa - quattro volte maggiori. In Germania, dove gli onorari sono determinati a forfait, questa sproporzione si riduce della metà. Ciò significa che in Italia una causa civile di modesta importanza si svolge con un grado di complicazione, di lavoro professionale, di impiego di risorse pubbliche vicino a quello di una causa in cui sono in gioco somme molto rilevanti, a quello cioè di una causa che dovrebbe per natura essere molto più complessa. E questa è la conseguenza di una formula economicamente inefficiente di determinazione delle parcelle che, oltre a dare luogo a molte opacità e ad impedire che i prezzi siano rivelatori di qualità, concorre non poco alla congestione della giustizia. Se i processi sono inutilmente complessi, per un dato numero e una data produttività dei magistrati, i tempi inevitabilmente si allungano.

IL DECRETO BERSANI E LE TARIFFE DEGLI AVVOCATI

La l. n. 248/2006 (comunemente definita come decreto Bersani) è intervenuta in molte materie introducendo diverse forme di liberalizzazione volte a migliorare il livello della concorrenza in Italia. In particolare le norme riguardanti le professioni, poiché intervengono sulle tariffe degli avvocati, incidono indirettamente anche su aspetti di estrema importanza per l'efficienza della giustizia civile. Le regole sulle tariffe degli avvocati sono, infatti, uno snodo fondamentale sia nei meccanismi di concorrenza nel mercato dei servizi legali, sia nel gioco di incentivi e risultati che regola la complicazione e la lunghezza del processo civile. Nessun intervento può avere successo in un ambito se non ottiene risultati anche nell'altro.

Gli strumenti scelti dal decreto Bersani per incrementare la concorrenza nei settori dei servizi professionali si articolano essenzialmente su tre leve: fornire i presupposti per un ribasso dei prezzi, rendere le offerte di maggiore economicità il più possibile pubbliche e, al contempo, introdurre incentivi di comportamento che evitino che la concorrenza sui prezzi si traduca, nei fatti, in un peggioramento del servizio offerto al consumatore.

La riduzione dei prezzi viene perseguito attraverso l'eliminazione delle tariffe obbligatorie minime o fisse; la politica della diffusione dell'informazione riguardo sconti e prezzi più

²⁴ Per le analisi e gli approfondimenti su questi punto si rinvia a D.Marchesi (2003).

convenienti viene perseguita consentendo ai professionisti di pubblicizzare qualità e prezzi dei servizi che offrono.

Il problema fondamentale che si pone nell' incentivare una politica di ribasso dei prezzi in questi settori è quello di evitare che la concorrenza porti ad offrire prezzi più bassi a detrimento della qualità del servizio offerto. Infatti tutti questi servizi sono caratterizzati dalla presenza di una consistente asimmetria informativa tra chi li offre e chi li compra, per cui l'utente non è in grado di valutare correttamente quale sia la giusta quantità di lavoro che il risultato desiderato richiede, quale, di conseguenza, sia il prezzo normale della prestazione e, a fortiori, se lo sconto eventualmente propostogli è reale, oppure no.

Lo strumento adottato nel decreto Bersani, per evitare che la descritta situazione di asimmetria informativa produca l'effetto distorto per cui sul mercato venga offerto contro lo sconto un servizio scadente, è quello di offrire la possibilità di introdurre per i servizi offerti da ogni categoria professionale regole che consentano di vincolare il pagamento (e la sua entità) al risultato: vengono infatti abrogate le norme che vietano accordi che prevedano tale forma di pagamento.

Tali accordi possono costituire degli utili correttivi perché agganciano l'onorario al buon esito della prestazione e dunque disincentivano un eventuale professionista scorretto dall'offrire servizi modesti per attirare il cliente con prezzi particolarmente bassi; in altri termini consentono di aggirare il problema dell'asimmetria informativa tra cliente e offerente.

Tuttavia, perché questo elaborato equilibrio di pesi e contrappesi produca i suoi risultati è necessario che la formula di determinazione dell'onorario del professionista sia a forfait. Se invece essa è a tempo, o a prestazione, il sistema non produce gli effetti virtuosi desiderati.

Il modo in cui la parcella viene calcolata riveste particolare importanza, indipendentemente dall'ammontare complessivo del compenso che ne risulta, perché determina degli incentivi di comportamento che influenzano le scelte del professionista.

Rispetto alla qualità del servizio reso al cliente, le tariffe orarie incentivano il professionista a dedicare molto tempo nello svolgimento della prestazione, perché massimizzando il lavoro massimizza il guadagno. I compensi a forfait, invece, rendono economicamente vantaggioso per il professionista minimizzare l'impegno, perché così facendo, dato il ricavo (rappresentato dall'onorario pattuito forfetariamente), questi minimizza il costo e, pertanto, massimizza il guadagno. In entrambi i casi, relativamente all'attività del professionista e all'interesse del cliente, si verifica un tipico problema di principale-agente. Ossia, il cliente (il principale), che dispone di minori informazioni del professionista (l'agente) su qual è il tipo di impegno ottimale per il servizio che richiede ha interessi economici opposti a quelli del professionista (nel caso di tariffa oraria vorrebbe vedere minimizzato il tempo e nel caso di quella fissa massimizzato l'impegno) e non sa come controllarlo efficacemente. L'introduzione di una clausola contrattuale che subordini ammontare ed eventualità del pagamento al raggiungimento dell'obiettivo prefissato dal cliente (ad esempio al successo nella causa nel caso dei servizi legali, cd.

Contingency fee o patto di quota lite) - cosa resa possibile proprio dalla l. n. 248/2006 - può introdurre correttivi efficienti. L'elemento di efficienza è rappresentato dal fatto che l'obiettivo del cliente - massimizzazione del lavoro del professionista - viene a far parte della funzione di profitto del difensore: se l'impegno è troppo basso non si raggiunge l'obiettivo ed egli non percepisce compenso, il profitto sarà negativo, visto che ha lavorato gratuitamente.

Si tratta, tuttavia, di una clausola che introduce elementi di efficienza nel solo caso di parcelle a forfait, dove il rischio, in caso di comportamento opportunistico del professionista, è quello della minimizzazione dello sforzo. Impatto assai inferiore essa ha, invece, nel caso di tariffe a tempo o a prestazione, dove il rischio è semmai quello che la serie di prestazioni offerte nel servizio sia sovrabbondante, al fine di produrre un parcella più elevata.

La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi nella sua essenza regolata da un Regio Decreto del 1933 e prevede che la parcella del difensore sia legata strettamente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. La struttura delle tariffe è a prestazione e fa corrispondere ad ogni atto dell'avvocato una somma: per un dato valore della causa, tanto più è elevato il numero di attività svolte tanto più è alta la parcella. Questo sistema, che l'Italia è il solo paese UE 15 ad adottare, produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. Un incentivo a complicare invece che a semplificare, con ricadute negative anche sui tempi di svolgimento dei processi civili: cause complicate richiedono maggiore lavoro da parte del magistrato e, se numerose, comportano congestione del sistema giudiziario. Inoltre poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente. Poiché la parcella è il risultato della somma di moltissime singole tariffe applicate per altrettante singole prestazioni offerte al cliente, prestazioni che fanno tutte parte dello svolgimento di una stessa causa (memorie, studio della causa, conclusioni etc..), eliminare i minimi non equivale a produrre parcelle più basse, né consentire la pubblicità aiuta il cliente ad essere meglio informato: paradossalmente un avvocato che fa sconti può finire per chiedere un onorario più alto di uno che non ne fa, tutto dipende da quanto complica la causa. Con questa tipologia di formula, anche il correttivo del pagamento legato al risultato, introdotto dall'intervento, dà risultati modesti. Esso, infatti, è utile per evitare un uso troppo ridotto degli strumenti necessari al raggiungimento del risultato, mentre, in questo caso, il problema che si pone è diametralmente opposto ed è quello dell'eventuale, e inutile, sovraccarico di strumenti impiegati, volto, in caso di comportamenti scorretti, ad alzare il più possibile la parcella a dispetto di un dichiarato sconto sulle singole tariffe.

Tutto ciò comporta che anche se i minimi tariffari sono stati aboliti e la pubblicità consentita, il cliente non può stabilire se gli conviene economicamente o meno affrontare la causa, né confrontare preventivi alternativi di diversi professionisti per scegliere a chi rivolgersi. Diverso sarebbe se si sostituisse l'attuale formula con un compenso a forfait, un modello ad esempio adottato con successo in Germania. E a maggior ragione se il livello di tale compenso non fosse

regolamentato, ma completamente libero. Il cliente potrebbe disporre di un preventivo, potrebbe capire se la causa gli conviene economicamente oppure no, e, se sì, potrebbe scegliere tra le offerte di diversi professionisti. L'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso. I prezzi diventerebbero veri segnali di qualità.

In questo senso, rispetto alle tariffe professionali, il decreto Bersani è un intervento coraggioso, ma anche un'occasione mancata. Esso ha sollevato opposizioni fierissime da parte degli avvocati, ma, non avendo previsto l'introduzione della tariffa a forfait, finisce per avere un'evidente rilevanza dal punto di vista simbolico - introduce elementi di forte rottura rispetto al passato e apre la strada a future riforme -, ma modesta incisività sul piano concreto nell'immediato. Da un lato esso non riesce a produrre effetti di rilievo in termini di vantaggi per i consumatori e in termini di efficienza della giustizia, dall'altro la pressione della reazione degli avvocati non ha mancato di avere risposta. Infatti i disegni di legge per la riforma dell'ordinamento forense in discussione al Senato già prevedevano norme che, se approvate, avrebbero nella sostanza vanificato anche gli interventi operati sulle tariffe minime e sulle *contingency fee*, perpetuando la vecchia struttura dei compensi.

La class action italiana

La Legge Finanziaria 2008 (Legge 24.12.2007 n° 244, G.U. 28.12.2007) ha previsto all'art. 2, comma 445-449, l'azione collettiva risarcitoria (che diventano gli artt. 140 bis e ss. del codice del consumo - CdC) che vuole essere uno strumento generale di tutela del consumatore e degli utenti.

Indubbiamente, l'istituto processuale è del tutto nuovo nel nostro ordinamento e la sua struttura può essere così riassunta:

I - fase di ammissibilità

Le associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco del Ministero delle attività produttive (ex art. 137, comma I, CdC), e le associazioni o i comitati che meglio rappresentano gli interessi collettivi fatti valere nel caso di specie (art. 140-bis, comma II, CdC), sono legittimati ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti richiedendo al Tribunale del luogo in cui ha sede l'impresa l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti nell'ambito di rapporti giuridici relativi a:

- contratti stipulati ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile (i.e. conclusi mediante la sottoscrizione di moduli o formulari predisposti per disciplinare in maniera uniforme i rapporti contrattuali);*
- atti illeciti extracontrattuali;*
- pratiche commerciali scorrette;*
- comportamenti anticoncorrenziali, quando sono lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti.*

Unitamente all'azione dell'ente associativo, i consumatori o utenti, appartenenti alla classe di danneggiati che intendono avvalersi della tutela prevista dall'art. 140-bis CdC, devono comunicare per iscritto al proponente la propria adesione all'azione collettiva. L'adesione può essere comunicata, anche nel giudizio di Appello, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni.

In alternativa, i consumatori o utenti appartenenti alla classe possono intervenire uti singuli nel giudizio promosso ai sensi dell'art. 140-bis, comma I, CdC, per proporre domande aventi il medesimo oggetto.

Alla prima udienza il Tribunale, in composizione collegiale, pronuncia sull'ammissibilità della domanda con ordinanza reclamabile davanti alla Corte di Appello (che decide in camera di consiglio). La domanda è dichiarata inammissibile quando:

- 1. è "manifestamente infondata", cioè allo stato degli atti, senza bisogno di istruttoria.*
- 2. sussiste un conflitto di interessi, ad esempio tra l'associazione e i consumatori che si rappresentano.*
- 3. il giudice non ravvisa l'esistenza di un interesse collettivo suscettibile di adeguata tutela ai sensi dell'art. 140-bis CdC, che può avvenire per la diversità delle pretese tra i consumatori o l'esiguo numero dei soggetti che si mostrano interessati.*

Il giudice può differire la pronuncia sull'ammissibilità della domanda quando sul medesimo oggetto è in corso un'istruttoria davanti ad un'autorità indipendente.

Se ritiene ammissibile la domanda il giudice dispone, a cura di chi ha proposto l'azione collettiva, che venga data idonea pubblicità dei contenuti dell'azione proposta e dà i provvedimenti per la prosecuzione del giudizio.

Si evince che la fase di ammissibilità dell'azione collettiva pone particolare attenzione:

- *alle qualità soggettive dell'attore (c.d. legittimazione attiva);*
- *al rapporto tra l'associazione, la sua azione ed il singolo consumatore (c.d. sistema di opt-in che definirei "misto");*
- *al dovere del giudice di filtrare, con ampi poteri decisori, le domande collettive che paiono strumentali (c.d. certification).*

Sul primo punto, il d.d.l. presentato in prima lettura al Senato della Repubblica legittimava solo le associazioni riconosciute in un apposito elenco del Ministero delle Attività Produttive (ex art. 137 CdC), che debbono possedere adeguata rappresentatività dei consumatori a livello nazionale e/o regionale per almeno un triennio, rispondere a principi democratici di rappresentanza, non avere conflitti di interesse e redigere il bilancio in ossequio alle leggi di settore.

Nonostante in questo modo il d.d.l. avesse la buona intenzione di garantire la "serietà" dell'associazione, è stato da più parti fatto notare come una norma siffatta avrebbe dato un notevole potere di azione soltanto ad un ristretto – e stabile - circolo di soggetti, i soli legittimati ad agire in tutte le amplissime fattispecie previste dalla norma, creando un nuovo centro di potere di dubbia efficacia¹. In sede di approvazione, si è opportunamente allargata il palcoscenico degli attori anche ai comitati "adeguatamente rappresentativi".

Sul secondo punto, sempre al fine di bilanciare adeguatamente il rapporto tra rappresentante processuale (associazione – attore) e rappresentato (consumatore), si è prevista l'adesione del secondo sia collettivamente, che come singolo, nello stesso giudizio e fino al termine dell'istruttoria nel secondo grado (udienza di precisazione delle conclusioni), in Corte di Appello.

È poi stato mantenuto il diritto dei singoli a citare l'impresa per una controversia avente il medesimo oggetto in modo del tutto autonomo dall'azione collettiva.

Questo sistema di scelte è coerente con il nostro sistema costituzionale, perché non priva il cittadino del diritto all'azione e esso non subisce un "giudicato" nel quale non è stato parte processuale. Un diverso sistema all'americana (di opt-out), che fa rappresentare al titolare dell'azione anche i consumatori inerti, che però subiscono interamente gli effetti del giudicato (anche in caso di transazione) e perdono il diritto all'azione individuale, avrebbe rappresentato una rottura con l'ordinamento vigente così vistosa che non sarebbe sicuramente passato indenne al vaglio della Corte Costituzionale.

Il nostro sistema di "opt – in misto" non è però esente da controindicazioni, soprattutto in termini di efficienza del sistema processuale, perché non elimina il rischio sul quale tutta la legislazione dell'azione collettiva vorrebbe porre rimedio, ossia la duplicazione dei processi. Non va poi dimenticato che le azioni dei singoli consumatori sarebbero incardinate di fronte al giudice di pace e non di fronte al Tribunale in composizione collegiale che si occupa dell'azione collettiva. Ci si potrà trovare di fronte, perciò, a diverse cause avente il medesimo oggetto, incardinate in tempi diversi e di fronte ad una pluralità di giudici, con evidenti rischi di contrasto tra giudicati.

¹ GAMBUTO, S. *La class action nasce orfana*, del 20.11. 2007, e dello stesso autore *Una rosa piena di spine*, del 19.02.2007, in www.lavoce.info, ALPA, G. *L'azione collettiva* del 17.11.2007 il Sole 24 ore.

Sul terzo punto, è evidente l'estrema delicatezza ed importanza del filtro del giudice al fine di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione collettiva, come è chiara l'ampiezza della delega che il legislatore ha affidato al Tribunale, prevedendo tre ipotesi di rigetto dell'azione dai contorni poco precisi che spetta al giudice definire.

A fronte dell'indubbio potere che il titolare dell'azione collettiva detiene, in termini di bargaining e retaliation nei confronti delle grandi imprese operanti nel nostro paese, il vero successo di questo strumento processuale dipenderà dalla capacità dei giudici, in questa fase, di effettuare un severo scrutinio delle pretese risarcitorie.

II - fase di accertamento (AN) e liquidazione del danno (quantum)

Va ricordato che il giudice può sospendere il processo se pende un procedimento avente il medesimo oggetto innanzi ad un'Autorità indipendente. Nonostante il giudice civile sia dichiaratamente (e giustamente) geloso custode della sua autonomia di valutazione rispetto all'autorità amministrativa², va registrato nella prassi dei giudici europei e nazionali una consolidata deferenza nei confronti delle decisioni di Autorità particolarmente qualificate, come sono quelle indipendenti, per cui il giudice è portato ad affidarsi all'ampia istruttoria svolta innanzi ad esse anche per la diversa parte dell'accertamento del concreto danno al singolo consumatore che, generalmente, non è centrale nel decisum amministrativo.

Data anche la diversità di poteri istruttori esistente tra il giudice civile e le ben più attrezzate Autorità, è perciò altamente probabile che queste presteranno ora – per quanto possibile - più attenzione nell'istruttoria agli aspetti più direttamente riguardanti la sfera del risarcimento del danno/restituzione al consumatore, e che la gran parte delle azioni collettive sarà incardinata solo a seguito del decisum amministrativo (c.d. follow-on action).

Se accoglie la domanda, il giudice determina i criteri in base ai quali liquidare la somma da corrispondere o da restituire ai singoli consumatori o utenti che hanno aderito all'azione collettiva o che sono intervenuti nel giudizio. Il giudizio perciò ha oggetto principalmente l'andamento, e solo se possibile allo stato degli atti, il giudice determina la somma minima da corrispondere a ciascun consumatore o utente.

Nei sessanta giorni successivi alla notificazione della sentenza, l'impresa può proporre il pagamento di una somma che, se accettata dal consumatore, costituisce titolo esecutivo, ovvero sia legittima ad iniziare un processo esecutivo nei confronti dell'impresa e virtualmente chiude la controversia³. È rilevante notare come sia il singolo consumatore, nel nostro sistema, ad avere il potere di accettare la proposta "conciliativa" sul quantum dell'impresa e non l'associazione perorante i suoi interessi.

La sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti dei consumatori che hanno aderito all'azione collettiva. È presumibile, sulla falsa riga di quello che avviene nel diritto tedesco, che se i consumatori rimasti estranei al processo (e che conservano ancora un diritto non prescritto), agiscono individualmente dopo la sentenza del Tribunale che definisce i contorni

² Il diritto della concorrenza comunitario regola i rapporti tra giudici nazionali e Commissione dando prevalenza al decisum della seconda, impedendo al giudice di avere opinioni difformi nei medesimi casi. Una siffatta norma del regolamento del Consiglio n. 1/2003 sull'applicazione delle regole di concorrenza è stata al centro di un ampio dibattito, confinato al momento, purtroppo, ai tecnici della materia.

³ Solo "virtualmente" perché noi abbiamo il processo esecutivo più farraginoso e lento dell'Europa continentale.

dell'azione collettiva, questa potrà costituire un precedente particolarmente rilevante per il diverso giudice investito della questione.

Se l'impresa non comunica la proposta conciliativa o non vi è stata accettazione, il presidente del Tribunale costituisce un'unica camera di conciliazione per la determinazione delle somme da corrispondere o da restituire ai consumatori che hanno aderito all'azione collettiva o sono intervenuti e che ne fanno domanda. La camera di conciliazione è composta da due avvocati indicati dalle parti ed è presieduta da un avvocato nominato dal presidente del Tribunale. La camera di conciliazione determina il quantum, ovverosia i modi, i termini e l'ammontare da corrispondere ai singoli consumatori. Il verbale di conciliazione costituisce titolo esecutivo.

Il tempo e la capacità di governo dell'istituto delle parti, dei loro difensori e del Tribunale saranno il metro di valutazione per un istituto processuale che spaventa il mondo delle imprese, più per i suoi tempi e la "forza" processuale delle associazioni dei consumatori, che per il concreto contenuto dell'azione. Certamente, basandosi solo sulla lettura della legge in vista delle sue prime applicazioni, nel contesto delle nostre norme processuali e con attenzione a ciò che concretamente avviene nelle aule di giustizia del nostro paese, può legittimamente dubitarsi dell'efficacia dello strumento.

Se da un lato è ormai insopprimibile, in una società che ha perso molti spazi intermedi tra cittadino e mercato, costruire delle forme di tutela collettiva di small claims (che deve essere benvenuta anche dalle imprese che concentrano le loro difese in un unico giudizio), in uno Stato dove i tempi della giustizia civile sono particolarmente lunghi, l'azione collettiva appare farraginoso con le sue numerose fasi processuali, lenta e debole a fronte di tecniche processuali strumentali e dilatorie, sia in punto di giurisdizione e competenza, che di merito.

CONCLUSIONI. RIFORME RECENTI, RIFORME POSSIBILI

Il problema della lentezza del processo civile, più che nelle pur rilevanti questioni di quantità ed efficiente organizzazione delle risorse impiegate dallo Stato nell'amministrazione della giustizia, risulta essere una questione di incentivi che il sistema normativo produce sui protagonisti della contesa: i litiganti (cittadini e imprese), gli avvocati e i magistrati.

L'analisi dal lato dell'offerta rivela alcune inefficienze - tra le quali emergono quelle legate a questioni di razionalizzazione della dimensione degli uffici giudiziari; ma inefficienze non tali da giustificare la congestione e i ritardi della giustizia civile italiana.

La spesa pubblica per giustizia in Italia non è affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei, che pure hanno *performance* in termini di lunghezza dei processi molto migliori. impegnano risorse pubbliche assai prossime a quelle italiane. Inoltre l'Italia è tra quelli con il numero di giudici per abitante più alto.

Rilevanti problemi di organizzazione delle risorse emergono dall'analisi di economia industriale svolta sull'attività degli uffici giudiziari, che rivela l'esistenza di ampie economie di scala non sfruttate. Le dimensioni medie dei tribunali sono troppo piccole e questo compromette la produttività dei magistrati.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe possibile con una revisione della geografia giudiziaria volta ad accorpate gli uffici di minori dimensioni (gli interventi finora fatti finora introdotte hanno aumentato e non diminuito il numero degli uffici).

Dall'analisi emerge evidente che mentre la riforma del giudice unico - che nel 1999 ha previsto l'accorpamento di tribunali e preture - ha comportato un recupero di efficienza, dopo il 2001 la situazione generale è rimasta del tutto immutata.

Circa il 70% dei tribunali resta troppo piccolo per essere davvero efficiente, e i coefficienti risultanti dalle stime evidenziano che rispetto all'esercizio della funzione civile i tribunali sono meno produttivi e più inefficienti di quanto non avvenga per le materie penali. Risultato che conferma ancora una volta che il principale nodo di inefficienza si concentra nella giustizia civile.

L'esame della regolazione della selezione e della progressione di carriera dei magistrati, infine, rivela l'insufficienza degli incentivi a conservare e sviluppare la qualità professionale del giudice.

Dall'analisi emerge, inoltre, che nell'ordinamento italiano esistono considerevoli incentivi allo sviluppo della componente patologica della domanda di giustizia civile.

Tale componente è generata dalla diffusione di comportamenti opportunistici fondati sulla convenienza, per soggetti palesemente in torto, a farsi chiamare in giudizio - piuttosto che ottemperare alle richieste della controparte - al fine di spuntare una transazione più favorevole.

La disciplina in tema di interessi legali, la normativa sulla rifusione, a carico della parte soccombente, delle spese sostenute per l'assistenza legale dalla parte vincente in giudizio, e la

lunghezza dei tempi attesi di risoluzione delle controversie costituiscono variabili determinanti nell'incentivare tali comportamenti opportunistici e dunque nel gonfiare la domanda di giustizia.

Una modifica normativa nel senso di stabilire che il tasso d'interesse legale al momento della sentenza si adegui *ex post* al tasso di mercato verificatosi nel periodo di pendenza della causa, e di attribuire, effettivamente per intero, alla parte soccombente in giudizio le spese sostenute per il processo da quella vincente riuscirebbe utile a comprimere la componente patologica della domanda di giustizia civile.

Un elemento di particolare rilievo nell'allungamento delle controversie deriva dalla combinazione della normativa processualciviltistica italiana, molto garantista, e la formula di remunerazione degli avvocati (che è stabilita con legge dello Stato). La formula di determinazione dell'onorario degli avvocati è ancora oggi nella sua essenza regolata da un Regio Decreto del 1933 e prevede che la parcella del difensore sia legata indissolubilmente al numero di attività svolte nell'ambito del processo. Una sorta di compenso a cottimo che fa corrispondere ad ogni atto dell'avvocato una somma: per un dato valore della causa, tanto più è elevato il numero di attività svolte tanto più è alta la parcella.

Questo sistema produce non poche distorsioni: tanto più l'avvocato è abile e riesce a ridurre al minimo le procedure per risolvere la contesa, tanto meno viene pagato. Un incentivo a complicare invece che a semplificare, con ricadute negative sui tempi di svolgimento dei processi civili.

Inoltre poiché l'onorario dipende da quanto il processo si complicherà, all'avvocato non è possibile fornire un preventivo di spesa al cliente, che dunque non può valutare in anticipo se la causa conviene economicamente oppure no. Il risultato è che molte sono le cause in corso il cui valore è di molto inferiore al costo del compenso di ciascun avvocato che le patrocinia.

La proposta di *policy* avanzata è quella di sostituire la formula attuale con una basata sul forfait (quale quella adottata in Germania). Il cliente potrebbe in tal caso disporre di un preventivo e capire in anticipo se la causa gli conviene economicamente oppure no, con il risultato di disincentivare le cause di contenuto giuridico semplice e di valore economico modesto.

Al tempo stesso, l'avvocato potrebbe scegliere strategie poco complicate e più veloci senza che l'onorario ne sia compromesso (perciò sarebbe fortemente incentivato ad alleggerire i fascicoli e perciò ad abbreviare i tempi dei processi). Il risultato complessivo sarebbe quello di alleggerire e velocizzare la giustizia civile.

Dal confronto internazionale emerge che il livello dei compensi degli avvocati italiani, per fornire assistenza in giudizio, non è molto alto e che, pertanto, esistono gli spazi per una ridefinizione del metodo di determinazione dell'onorario, che elimini questo incentivo perverso, lasciando inalterato, attraverso una eventuale rinegoziazione delle tariffe, il livello dei guadagni dei difensori legali.

Nel corso della breve legislatura recentemente conclusasi, le proposte di intervento in ambito parlamentare e governativo volte a modificare meccanismi processuali, regole di

competenza, e aspetti organizzativi delle corti sono state diverse, spesso sovrapposte e nella grande maggioranza dei casi quando utili poco incisive. Allargamento dell'ambito di competenza del Giudice Pace, estensione delle ipotesi di ricorso a forme alternative di risoluzione delle controversie (ADR), istituzione di uffici tecnici di supporto dei magistrati per una più efficiente gestione del processo (ufficio del processo), indicazione, senza sanzione, dei tempi massimi di durata ammessi dei processi civili (due anni per ogni grado del giudizio di merito e uno per il giudizio di legittimità) sono alcune tra le varie proposte sul tavolo che si sono concentrate su aspetti talora di rilievo, ma comunque di contorno rispetto alle questioni chiave del dissesto della giustizia italiana. Tre tra gli interventi e le proposte hanno affrontato questioni nodali e possono, pertanto, essere ritenuti suscettibili di produrre cambiamenti di rilievo nel settore: la riforma dell'ordinamento giudiziario; le ipotesi di revisione dell'organizzazione giudiziaria avanzate dalla Commissione Tecnica della Finanza Pubblica in sede di *Spending Review* e fatte proprie dall'allora ministro dell'Economia in sede di presentazione del "libro Verde sulla Spesa Pubblica"; le modifiche imposte sulle tariffe degli avvocati dal I Decreto Bersani. Infine un intervento a latere, non mirato all'obiettivo di incidere sull'inefficienza della giustizia civile, ma comunque suscettibile di produrre esternalità di rilievo su di essa è l'introduzione della *class action* (l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori e degli utenti), prevista dall'ultima legge finanziaria (cfr. riquadro *la class action italiana*).

Dei tre interventi e proposte principali, da quanto emerge nell'analisi svolta nel capitolo, nessuno, per ragioni diverse e in generale anche per la brevità della legislatura è riuscito nello a sciogliere i nodi critici che affrontava. Se pertanto essi possono costituire un importante avvio, la strada delle riforme da compiere è ancora lunga.

Importante sarebbe implementare e integrare questi primi interventi con ulteriori riforme che riescano a centrare appieno gli obiettivi cruciali per la riduzione dei tempi della giustizia.

In particolare, affinché il decreto Bersani sia reso davvero efficace rispetto agli obiettivi che si propone è risolutivo introdurre la sopra menzionata modifica della formula di determinazione dell'onorario degli avvocati al fine di renderla a forfait. Tale modifica, come mostra l'analisi svolta nel capitolo, combinata con le disposizioni già introdotte dal decreto renderebbe virtuose le norme volute per aumentare la concorrenza nel settore (abolizione dei minimi, pubblicità, compenso legato al successo della prestazione), consentendo ai prezzi offerti dai professionisti di divenire reali segnali di qualità, favorirebbe sia un miglior servizio per i consumatori, sia lo sveltimento dei processi.

Maggiore accento sui criteri di meritocriticità nella progressione di carriera dei magistrati, embrionalmente introdotti dalla riforma Mastella dell'ordinamento giudiziario, sarebbero auspicabili. Le regole di progressione di carriera hanno tuttavia rilevanti e inevitabili interazioni con quelle volte ad assicurare l'indipendenza dei magistrati, e un equilibrio tra due priorità fondamentali - qualità professionale e terzietà del giudice - è difficile da realizzare. Favorire la specializzazione - che consente uno sviluppo della formazione professionale del magistrato

attraverso un processo di *learning by doing* - consente di aggirare almeno in parte questo *trade-off*. Per questo motivo sarebbe importare portare avanti il processo di incentivazione alla specializzazione dei magistrati attraverso una riorganizzazione degli uffici giudiziari che già si andava profilando nell'ambito della sperimentazione della *spending review*.

La revisione della geografia giudiziaria è una riforma di non facile attuazione, per le resistenze che puntualmente si manifestano quando essa viene proposta.

In realtà, una modifica della distribuzione degli uffici giudiziari è fattibile senza ledere il diritto al servizio per i cittadini e senza comportare necessariamente grandi spese in spostamenti di personale e ristrutturazione degli uffici.

Da un lato data l'evoluzione dei mezzi di trasporto le distanze massime previste dall'attuale disciplina - che risale agli anni '40 del secolo scorso - tra utente e ufficio potrebbero essere rivate, senza che questo implichi venir meno a quelle esigenze di tutela delle garanzie sulle quali sono state misurate.

Dall'altro con investimenti di maggiore informatizzazione dei tribunali - tanto modesti quanto indispensabili per la modernizzazione del Paese - massicci spostamenti e accorpamenti fisici delle diverse sedi potrebbero essere evitati. Analogo risultato in termini di efficienza produttiva potrebbe essere infatti raggiunto specializzando le singole sedi di tribunale all'interno di uno stesso distretto di Corte d'Appello: tutte le materie sarebbero coperte all'interno di uno stesso distretto, ma ogni tribunale si occuperebbe solo di alcune di esse.

Le disfunzioni legate alla dimensione degli uffici giudiziari e alla specializzazione nell'attività dei giudici, non sono da sole sufficienti a spiegare il dissesto della giustizia italiana, ma certo risolverle comporterebbe un non trascurabile passo avanti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Antonelli, M.A. e Marchesi, D., 1999 Dimensione e composizione ottimali degli uffici giudiziari e effetti dell'introduzione del giudice unico, Commissione Tecnica della Spesa Pubblica Ricerche, n.19.
- Bianco, M. e Giacomelli, S. (2004) Efficienza della giustizia e imprenditorialità: il caso italiano, in Economia e Politica industriale.
- Carmignani A.(2004) Funzionamento della giustizia civile e struttura delle imprese: il ruolo del credito commerciale, in Cannari, Chiri e Omiccioli (a cura di) "Imprese o Intermediari?", il Mulino.
- CEPEJ (2004) (European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe) "European Judicial Systems 2002" <http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>.
- CEPEJ (2006) (European Commission for the Efficiency of Justice, Council of Europe), "European Judicial Systems 2004" scaricabile dal sito internet <http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/>.
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. Ministero dell'Economia e delle Finanze 2007 Libro Verde sulla Spesa Pubblica, disponibile sul sito www.tesoro.it.
- Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. Ministero dell'Economia e delle Finanze. 2007 Rapporto intermedio sulla revisione della spesa, disponibile sul sito www.tesoro.it.
- Corte Suprema di Cassazione 2008 Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2007, disponibile sul sito www.giustizia.it.
- ECORYS-NEI (2004) "Bench Marking in an International Perspective. An international comparison of the mechanisms and performance of the judiciary systems", Rotterdam.
- Guarnieri, C. (2001) La giustizia in Italia, il Mulino.
- Guarnieri, C., Pederzoli, P. (2002) La magistratura nelle democrazie contemporanee, Laterza.
- Guarnieri, C. 2007 Una riforma in attesa di giudizio, disponibile sul sito www.lavoce.info.
- Jappelli, T., Pagano, M. Bianco, M. *Enforcement* in Credit Markets, Journal of Money, Credit, and Banking April 2005.
- Landes, W.M e Posner, R.A. 1980 Legal Change, Judicial Behaviour and the Diversity Jurisdiction, in, « Journal of Legal Studies », n. 9.
- Marchesi, D. 1998 *L'inefficienza della giustizia civile. Conseguenze sull'economia*, in Cassese S. e G. Galli (a cura di), «L'Italia da semplificare. Le Istituzioni », Il Mulino, Bologna.
- Marchesi, D. 2003 Litiganti, avvocati e magistrati. Diritto ed economia del processo civile, Bologna, Il Mulino.
- Marchesi, D. (2007) *Giustizia* in Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. Ministero dell'Economia e delle Finanze (a cura di), Libro Verde sulla Spesa Pubblica, disponibile sul sito www.tesoro.it.
- Marchesi, D. (2008) *Giustizia civile, buoni obiettivi e occasioni mancate*. In M.C. Guerra e A. Zanardi (a cura di)"Rapporto sulla Finanza Pubblica" il Mulino.
- Masciandaro, D. (a cura di) 2000 "La giustizia civile è efficiente?Costi ed effetti per il mercato del credito, le famiglie e le imprese" Bancaria Editrice.
- A. Petretto, G. Pisauro (1994) *Struttura Produttiva dell'Amministrazione,delle imposte dirette e costi di enforcement* in "Politica Economica", n.1.
- Szego, B. (2007) "Inside the Italian Courts of Appeals. Why reforms didn't work", paper presentato alla conferenza annuale della Società Italiana di diritto e Economia scaricabile dal sito internet www.side-isle.it.

La nuova regolazione antiriciclaggio in Italia: prime valutazioni e questioni aperte

INTRODUZIONE

Il Decreto Legislativo n. 231/2007, approvato lo scorso dicembre, ha recepito nella normativa italiana la Direttiva Europea n. 2005/60/CE “relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo” (la “terza direttiva” sull'antiriciclaggio, cfr. riquadro *I principali organismi e provvedimenti sovranazionali di lotta al riciclaggio*). Il decreto migliora una normativa che dalla metà degli anni '80 è andata progressivamente arricchendosi, anche con previsioni più restrittive rispetto ai requisiti concordati e stabiliti a livello internazionale.

Il coordinamento internazionale è reso necessario dalla natura elusiva del fenomeno. Sebbene l'Italia non appartenga all'insieme dei paradisi finanziari *offshore*, il riciclaggio di denaro è motivo di preoccupazione a causa della presenza, nel paese, di fattori ad esso favorevoli, quali l'estensione della criminalità organizzata, il persistere di ampia evasione fiscale e la prevalenza del contante tra i mezzi di pagamento. Ciò spiega la necessità di una legislazione antiriciclaggio pervasiva e l'adesione della normativa nazionale, sin dalla prima ora, agli standard internazionali.

Il capitolo offre una prima valutazione della nuova riforma nel quadro della regolamentazione antiriciclaggio in Italia. Si tratta di un esercizio parziale e preliminare, poiché al momento le disposizioni del decreto sono solo in parte applicate: non sono stati infatti ancora varati i regolamenti attuativi di parti significative della riforma, solo dal 2006 sono entrati in vigore i provvedimenti di attuazione della precedente riforma, e le norme riguardanti i limiti alla circolazione del contante e dei titoli al portatore sono entrate in vigore solo il 30 aprile scorso.

Nonostante ciò, è possibile almeno percorrere due direttrici di analisi: *i)* verificare se le novità introdotte dal decreto correggono le criticità evidenziate dalla legislazione vigente; *ii)* individuare se le modifiche introdotte nello schema di incentivi dei diversi attori coinvolti (soprattutto dei soggetti destinatari delle disposizioni del decreto e ordini professionali) sono coerenti con l'obiettivo di una regolazione antiriciclaggio efficiente ed efficace. Nel fare ciò, sebbene nel 2001 la regolazione antiriciclaggio si sia arricchita delle disposizioni finalizzate a contrastare il finanziamento del terrorismo (CFT), ci si soffermerà ad analizzare solo la questione

dell'antiriciclaggio di denaro, dal momento che gli aspetti regolatori in senso stretto e gli schemi di incentivo sui quali insistono sono gli stessi per antiriciclaggio e CFT¹.

LE CARATTERISTICHE FONDAMENTALI DEL RICICLAGGIO: DEFINIZIONE, FUNZIONAMENTO, ESTENSIONE

Il riciclaggio di denaro è un fenomeno di difficile inquadramento concettuale al punto che nelle normative nazionali e sovranazionali è possibile individuare fino a 18 diverse definizioni (cfr. Unger *et al.*, 2006), a seconda di come vengono considerati i capitali riciclati (se stock o flusso), i reati che li originano (penali o meno) e l'obiettivo del riciclaggio stesso (se semplicemente occultare l'origine illecita dei fondi o farla apparire legale). Nonostante ciò, vi è ampio consenso sull'oggetto del riciclaggio: rendere possibile l'utilizzo legittimo dei proventi illeciti ovvero, come è stato osservato (Masciandaro, 1999), trasformare il potere d'acquisto potenziale del denaro illegale in potere d'acquisto effettivo. Una volta commesso un crimine, infatti, l'utilizzo diretto dei fondi illeciti aumenterebbe la probabilità della scoperta del reato e dunque dell'incriminazione. Per chi commette un crimine, allora, un euro "pulito" ha più valore di un euro "sporco". È per questo che i profitti derivanti da un reato rappresentano un potere d'acquisto solo potenziale, da rendere effettivo con operazioni di riciclaggio. Allo stesso tempo proprio questa esigenza, come si vedrà più avanti, fa sì che i criminali siano più vulnerabili nella fase dell'inserimento di tali profitti nei circuiti legali, e dunque rende cruciale, ai fini del contrasto al riciclaggio, la collaborazione attiva dei soggetti a presidio dei varchi del sistema economico, soprattutto finanziario (i *gatekeepers*).

Il riciclaggio di denaro è inoltre sfuggente perché interessa contemporaneamente, e in modo opaco, diversi aspetti della vita economica e sociale di una comunità. Esso si origina sul versante illegale del sistema economico - cioè da attività criminali, dall'economia sommersa e dall'evasione fiscale - ma le sue conseguenze si manifestano nel sistema legale². In secondo luogo, il riciclaggio è spesso un riflesso difficilmente distinguibile delle attività criminali che lo generano (i reati presupposti), e delle quali è un inevitabile corollario³. Inoltre, il riciclaggio è di difficile individuazione perché condivide la tipica natura immateriale dei prodotti finanziari, e negli ultimi anni ne ha sfruttato gli stessi fattori propulsivi, quali il progresso dei prodotti ICT, la globalizzazione degli scambi, la deregolamentazione finanziaria. Infine, il riciclaggio è un

¹ In realtà, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo presentano una importante differenza concettuale: mentre il primo mira a dissimulare l'origine illecita dei fondi da spendere nell'economia legale, il finanziamento del terrorismo mira a dissimulare l'obiettivo dei fondi, che possono avere indifferentemente origine lecita o illecita (cfr. Masciandaro, 2004). In entrambi i casi, i criminali mirano a separare origine e destinazione dei fondi, e in tal senso entrambe le attività svolgono una funzione di domanda di moneta illegale, spesso condividendo gli stessi canali di finanziamento e sfruttando analoghi difetti di regolazione.

processo articolato all'interno del quale sono state individuate almeno tre fasi: a) introduzione (*placement*), durante la quale i proventi illeciti vengono immessi nel circuito finanziario, ad esempio frazionandoli in una serie di importi più modesti depositati su più conti bancari. È il momento in cui è più agevole individuare il tentativo di riciclaggio; b) stratificazione (*layering*): per occultare l'origine del denaro, questo viene trasferito su scala internazionale da un conto all'altro o, alternativamente, vengono create apposite catene societarie; c) integrazione (*integration*), che si attiva quando i fondi, ormai "ripuliti" e dotati di una origine apparentemente lecita, vengono reimmessi nel circuito economico attraverso investimenti in attività produttive legali o prestiti al criminale originario.

L'indefinitezza del riciclaggio si riflette poi nell'opacità circa le dimensioni stesse del fenomeno: al momento, infatti, esistono solo poche stime del riciclaggio nazionale o internazionale, ed estremamente diverse nei risultati. Tra queste, i contributi emersi nell'ambito del FMI (Tanzi, 1996; Quirk, 1996; Camdessus, 1998) stimano che nella prima metà degli anni novanta il volume di denaro proveniente da attività illecite oscillava tra il 2 e il 5% del PIL mondiale, mentre secondo Walker (1999) l'ammontare stimato era pari al 4% del Pnl mondiale (circa 2.900 miliardi di dollari). Si tratta degli studi più citati nei lavori sull'antiriciclaggio, e tuttavia "sono scientificamente discutibili, poiché non scientificamente riproducibili né scientificamente dimostrati" (Schneider, 2008, p. 3n.; cfr. anche Unger *et al.*, 2006 e Levi e Reuter, 2006). Altri due tentativi sono ancora in fase preliminare: Chong e López-de-Silanes (2007), adottando sei diversi indicatori (tre di stima dell'economia illegale, tre derivanti da sondaggi e questionari), stimano che nel periodo 1996-2004 il riciclaggio ha interessato una percentuale variabile tra il 15 e il 31% a seconda del paese considerato; Schneider (2008), infine, applicando una metodologia DYMIMIC (*dynamic multiple-indicators multiple-causes*) a un insieme di venti paesi OCSE, individua un volume complessivo di riciclaggio che tra il 1995 e il 2006 è passato da 273 a 603 miliardi di dollari. Non si dispone pertanto di quantificazioni accettate o convergenti di un fenomeno che, già sfuggente in sé, rischia di divenire inafferrabile quando, come di norma avviene, esso si giova dell'azione senza confini propria dei flussi finanziari.

Parallelamente a questi ultimi, quindi, il riciclaggio di profitti illeciti ha assunto una dimensione sempre più internazionale, trainando con sé l'esigenza di un assetto istituzionale e di una prassi operativa di respiro altrettanto esteso. È per questo che la regolazione antiriciclaggio

² Masciandaro *et al.* (2007) individuano fino a 25 effetti negativi del riciclaggio sul sistema economico, tra cui: i) distorsioni nell'allocazione delle risorse (poiché il riciclaggio non è mosso dall'obiettivo di massimizzazione del profitto); ii) deterioramento del tessuto socio-economico (perché alimenta le attività criminali attraverso un meccanismo simile al moltiplicatore), iii) rischio di instabilità monetaria (dal momento che i flussi di riciclaggio provocano alterazioni erratiche e inspiegabili nella domanda di moneta); iv) rischio di instabilità finanziaria (poiché il riciclaggio può deteriorare la fiducia nella solidità dei mercati bancari e finanziari); v) volatilità dei tassi di cambio e d'interesse, causata da trasferimenti transfrontalieri non previsti dei fondi; vi) perdita di gettito fiscale e distrazione delle risorse pubbliche dalle esigenze produttive alla lotta contro le attività criminali. Si veda anche FMI (1996).

³ Per un approfondimento su questo punto si veda Levi e Reuter (2006).

I principali organismi e provvedimenti sovranazionali di lotta al riciclaggio

Il GAFI - Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (o FATF - Financial Action Task Force), istituito nel 1989 dal Gruppo dei Sette con lo scopo di coordinare l'attività dei paesi membri (attualmente 31), è il principale organismo sovranazionale in materia di antiriciclaggio. Ad esso si devono le 40 raccomandazioni sull'antiriciclaggio (cui nel 2001 si sono aggiunte le 8 relative al contrasto al finanziamento del terrorismo, poi divenute 9) che, pur non avendo forza legale, sono riconosciute come standard per gli assetti regolatori dei singoli paesi, che li recepiscono con poche modifiche nella propria legislazione nazionale. Le raccomandazioni poggiano essenzialmente su quattro principi: i) il riciclaggio deve essere perseguito penalmente come stabilito dalla Convenzione ONU di Palermo; ii) le istituzioni finanziarie devono conservare registrazione dei dati identificativi della propria clientela, e vanno proibiti i conti anonimi; iii) le istituzioni finanziarie devono prestare attenzione a transazioni sospette o insolite di ammontare superiore a determinate soglie, e segnalare le eventuali anomalie; iv) le autorità nazionali devono assicurare la predisposizione di adeguati programmi di prevenzione antiriciclaggio e contribuire alla cooperazione internazionale. Oltre a ciò, il GAFI cura l'analisi del riciclaggio e soprattutto effettua, congiuntamente con FMI e Banca Mondiale, la verifica dell'adesione agli standard da parte dei singoli paesi. Su sua iniziativa sono stati costituiti anche gruppi regionali ad esso collegati, relativi alle zone Europa (con il Consiglio d'Europa), Asia-Pacifico, Caraibi, Sud America, Africa Centrale e Meridionale.

L'Unione Europea ha tradotto le raccomandazioni del GAFI in una serie di Direttive - che, a differenza delle raccomandazioni, sono vincolanti per gli Stati membri - susseguitesi a partire dai primi anni '90: la Direttiva n. 91/308/CEE ha introdotto gli obblighi di identificazione della clientela, di registrazione e di segnalazione delle operazioni sospette. Successivamente, la Direttiva n. 2001/97/CE ("Seconda Direttiva" sul riciclaggio) ha esteso gli obblighi antiriciclaggio ad alcuni servizi professionali e attività commerciali esposte a rischio di riciclaggio. Infine, la Direttiva n. 2005/60/CE (la "Terza Direttiva") sistematizza il contenuto delle prime due, introduce un approccio basato sul rischio ed estende l'azione antiriciclaggio al contrasto al finanziamento del terrorismo. Il Consiglio d'Europa, attraverso lo specifico organo MONEYVAL - Select Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures, effettua regolarmente la valutazione delle misure antiriciclaggio intraprese dai propri paesi membri non appartenenti al GAFI. All'attività del Consiglio d'Europa si devono in particolare la Convenzione di Strasburgo (1990), che estende l'insieme dei reati presupposto del riciclaggio al di là dell'originario traffico di stupefacenti, fino a ricomprendervi qualsiasi condotta criminosa, e la Convenzione di Varsavia (2005), che estende la cooperazione internazionale a tutte le attività di prevenzione antiriciclaggio (quali gli obblighi di adeguata verifica della clientela e di segnalazione delle operazioni sospette) e introduce la definizione di Unità di Informazione finanziaria (UIF) obbligando gli Stati firmatari a istituirla. L'ONU ha individuato i legami tra terrorismo, crimine organizzato, traffico di stupefacenti e riciclaggio. Il consiglio di Sicurezza ha quindi adottato la Risoluzione 1373 (2001) con la quale ha istituito il Comitato Anti-Terrorismo, incaricato di controllare l'attuazione della risoluzione facendo pressione sui governi ai fini della prevenzione e repressione del finanziamento delle azioni terroristiche. Il Gruppo Egmont è un forum informale che riunisce le autorità antiriciclaggio dei singoli paesi (le UIF - Unità di Informazione Finanziaria). Si è costituito nel 1995 sotto la spinta alla collaborazione attiva promossa dal GAFI, e la sua funzione fondamentale consiste nel favorire lo scambio di informazioni e la collaborazione continua tra le UIF nazionali.

coinvolge oggi una rete estremamente articolata di organizzazioni nazionali, sovranazionali, non governative e intergovernative. Nel contrasto al riciclaggio sono coinvolti a vario titolo pressoché tutti i principali organismi mondiali, l'OCSE, il G8, il G20, l'ONU, la Banca Mondiale, il FMI, l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, il Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), il Gruppo Egmont, il Financial Stability Forum (FSF). Ciò ha portato inevitabilmente al moltiplicarsi di norme e accordi bilaterali e multilaterali che, non avendo tutti la stessa forza vincolante per i paesi interessati, hanno dato vita a una faticosissima convergenza, tuttora incompiuta, verso l'adozione di standard comuni. Nei casi più preoccupanti, la frammentazione normativa favorisce l'arbitraggio giurisdizionale da parte delle organizzazioni criminali (Unger *et al.*, 2006). Il riquadro seguente sintetizza le funzioni dei principali organismi internazionali coinvolti nell'attività antiriciclaggio⁴.

*IL BACKGROUND: L'ECONOMIA DEL RICICLAGGIO DI DENARO*⁵

Una valutazione della nuova regolazione antiriciclaggio italiana può essere condotta attraverso l'esame di come le disposizioni insistono sulle relazioni individuate dalla teoria economica. Nell'indagare sulle ragioni economiche del riciclaggio, la letteratura ha mostrato come la questione (e dunque l'efficacia della regolazione antiriciclaggio) verta su come vengono gestite le asimmetrie informative tra i diversi attori coinvolti, ovvero gli "intermediari" (cioè gli agenti che consapevolmente o meno divengono strumenti di riciclaggio)⁶, i clienti e le autorità antiriciclaggio. In proposito, l'efficacia e l'efficienza della regolazione antiriciclaggio dipenderà da come l'assetto regolatorio è in grado di bilanciare costi e benefici per ciascuna entità interessata, tenendo conto anche che qualunque misura comporta costi di realizzazione. Ne deriva che un determinato assetto antiriciclaggio può essere valutato attraverso un'analisi delle variabili interessate, a partire dalle scelte di criminali, intermediari e autorità.

Adottando un approccio à la Becker (1968), Masciandaro (1998) mostra che nella scelta di un soggetto criminale l'ammontare ottimale di proventi da riciclare - ovvero la propensione a riciclare - è una quantità decrescente nella probabilità di scoperta del crimine e nella severità della sanzione, mentre è crescente nel rendimento medio atteso del denaro riciclato. Tali variabili sono a loro volta influenzate da una serie di fattori che contribuiscono a dare forma alla

⁴ Per una analisi pressoché esaustiva degli aspetti della disciplina internazionale della regolazione antiriciclaggio si rimanda alla corposa ricerca recentemente curata in seno alla Banca d'Italia da Condemi e De Pasquale (2008).

⁵ Per una trattazione dettagliata dell'argomento, che riassume la maggior parte della letteratura qui richiamata, si vedano Donato e Masciandaro (1999), Levi e Reuter (2006) e soprattutto Masciandaro *et al.* (2007).

⁶ In tutto il capitolo i termini "intermediario" e "agente" sono utilizzati come sinonimi per indicare coloro, siano essi persone fisiche o giuridiche, entità finanziarie o meno, soggetti agli obblighi di adeguata verifica della clientela e di segnalazione delle operazioni sospette.

regolazione antiriciclaggio e al contesto nel quale essa opera. In primo luogo, la profittabilità di reinvestire il denaro riciclato dipende dalle generali opportunità d'investimento e dalle condizioni del sistema finanziario del paese⁷. La probabilità di investire vantaggiosamente i proventi illeciti è legata alla regolazione antiriciclaggio per il fatto che una ipotetica situazione di assenza di controlli - cioè una nella quale sia possibile utilizzare direttamente il denaro sporco senza rischi di incriminazione - renderebbe nulla la profittabilità relativa del denaro pulito nei confronti di quello sporco. In secondo luogo, la severità del regime sanzionatorio è determinata sia dai codici (ad esempio a seconda se il riciclaggio è inserito tra i reati penali, o se il codice penale punisce anche l'autoriciclaggio⁸), sia dall'azione giudiziaria, ovvero dal grado di efficienza del sistema giudiziario. Infine, la probabilità di scoperta del riciclaggio risente dell'effetto delle misure di prevenzione previste dalla regolazione antiriciclaggio, e precisamente dalla funzione di *gate-keeping* assegnata agli intermediari. In effetti, come è stato rilevato dalla letteratura sui mercati finanziari, poiché il riciclaggio di denaro svolge una funzione monetaria (illegale), o genera una domanda di servizi professionali complessi in un contesto di asimmetrie informative e informazione incompleta, un regime regolatorio ottimo richiede il coinvolgimento degli agenti che si trovano "naturalmente" nella posizione migliore dal punto di vista della raccolta e della gestione delle informazioni. Si tratta anzitutto delle banche e degli intermediari finanziari, ma anche di figure professionali come avvocati o notai.

Tuttavia, il ruolo degli intermediari è in un certo senso duplice: da un lato essi rappresentano il "veicolo" necessario per il riciclaggio di capitali illeciti (e dunque può essere vantaggioso, per i criminali, anche possedere o controllare direttamente un intermediario); dall'altro lato, anche per questa ragione essi si trovano nella posizione migliore per individuare i tentativi di riciclaggio e dunque per agire da "guardiani" per conto delle autorità antiriciclaggio. È per questo che la funzione degli intermediari è fondamentale in ogni regime antiriciclaggio. Per la stessa duplice ragione, la natura stessa degli intermediari è per così dire "ignota" alle autorità, e occorre ammettere la possibilità che vi siano intermediari onesti - quindi naturalmente disposti a collaborare con le autorità - e intermediari "inquinati", cioè posseduti o controllati dai riciclatori⁹. Ciò implica che gli schemi di regolazione relativi ai due tipi di intermediari saranno diversi, perché diverse sono le loro funzioni obiettivo. La funzione di utilità degli agenti inquinati non prevede la collaborazione attiva con l'autorità, è crescente nella profittabilità del denaro riciclato e

⁷ Ciò spiega anche perché alcuni studi empirici rilevano che un determinato paese è tanto più attraente, agli occhi di chi deve riciclare denaro, quanto più è sviluppato il suo sistema finanziario (cfr. Unger *et al.*, 2006).

⁸ Questo svolgerà un ruolo nel caso italiano.

⁹ Tra le due tipologie di agenti, tuttavia, può emergere una "zona grigia" a seconda del contesto nel quale essi operano: ad esempio, se nel paese prevale una generale insensibilità nei confronti dei danni causati dal riciclaggio di denaro, o se un'accresciuta concorrenza tra gli intermediari ne riduce drasticamente i margini di profitto, non si può escludere che questi divengano meno selettivi nei confronti delle fonti dei propri profitti (dal momento che per transazioni più "rischiose" possono richiedere commissioni più elevate), o addirittura possano divenire più interessati a non danneggiare la propria reputazione presso i clienti, anche se sospetti.

decescente nei controlli e nella severità delle sanzioni. In questi casi è stata dimostrata l'assenza di utili schemi di incentivo, e al contrario può avere una qualche efficacia solo una politica di deterrenza fondata sul monitoraggio degli agenti e sulle sanzioni¹⁰. Tuttavia, anche l'attività di deterrenza non è priva di costi: il monitoraggio è costoso sia per l'autorità sia per gli intermediari, soprattutto quando, come ormai avviene in molti paesi, coinvolge diverse categorie di intermediari, non solo finanziari. Ciò potrebbe peraltro rallentare l'attività quotidiana di tali soggetti, e con essa l'intera efficienza del sistema. Inoltre, anche il regime sanzionatorio può avere effetti collaterali indesiderati, ad esempio quando un elevato numero di sanzioni finisce per danneggiare la reputazione dell'intero sistema finanziario. In questo senso, al crescere della propensione al rischio da parte dell'intermediario, l'efficacia dei controlli ex-ante risulterà sempre maggiore rispetto all'effetto deterrenza esercitato da sanzioni severe.

Al contrario, un intermediario onesto è disposto a collaborare, ma deve essere indotto a farlo, poiché la collaborazione è costosa. Nell'adempiere ai compiti antiriciclaggio l'agente offrirà un grado di impegno che rende minimi i costi di adempimento (*compliance costs*). L'interazione tra l'autorità e l'intermediario onesto diventa quindi un esempio di relazione di agenzia (cfr. Filotto e Masciandaro, 2001): l'utilità del principale (l'autorità) dipende dall'operato degli agenti (gli intermediari) e da altro fattori esogeni. L'informazione è distribuita in modo asimmetrico, poiché il principale non può essere certo che l'impegno dell'agente sia massimo, né è in grado di sapere se, ed eventualmente in quale misura, il risultato sia frutto dell'impegno dell'agente o dalla fortunata azione di altre cause ad esso esterne. In questo caso valgono i consueti problemi di "informazione nascosta/selezione avversa" e di "azione nascosta/azzardo morale": la prima riguarda il fatto che prima di elaborare l'assetto antiriciclaggio l'autorità non conosce la disponibilità a collaborare degli agenti (quindi una regolazione indulgente finirebbe per favorire gli intermediari meno collaborativi); l'azzardo morale si riferisce all'impossibilità, per l'autorità, di prevedere il comportamento degli agenti una volta entrata in vigore la regolazione antiriciclaggio (cioè una volta che gli agenti possono sfruttare eventuali debolezze negli schemi di incentivo).

In una situazione siffatta, l'autorità deve accertarsi che per l'intermediario i benefici compensino i costi, anche in un contesto, come il regime antiriciclaggio, in cui i costi possono essere privati, ovvero limitati agli agenti, e i benefici pubblici, cioè a vantaggio dell'economia nel suo complesso. La soluzione, e dunque l'efficacia della regolazione, dipende da come si compone l'azione di tre fattori fondamentali: *i*) i costi di adempimento degli intermediari; *ii*) l'asimmetria informativa tra l'autorità, l'intermediario e i clienti; *iii*) l'accuratezza delle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) da parte degli agenti.

La letteratura economica ha mostrato che i *compliance costs* hanno una duplice natura (cfr. Masciandaro *et al.*, 2007). Essi sono anzitutto *materiali*, nella misura in cui gli obblighi

¹⁰ Ai fini di questo lavoro si suppone che l'effetto complessivo del riciclaggio di capitali illeciti sul sistema economico sia negativo. In altri termini, non si considera il caso di un paese "tollerante" nei confronti del riciclaggio, visto come fonte di reddito. Per una trattazione di questo argomento si rimanda a Masciandaro (2004).

antiriciclaggio impongono un investimento per adeguare la propria dotazione di capitale fisico e umano (spese per garantire la formazione del personale o per istituire un archivio delle informazioni sulle transazioni e sui clienti sottoposti a verifica). In secondo luogo, i costi hanno anche una componente *immateriale*, connessa al fatto che gli obblighi antiriciclaggio condizionano il rapporto intermediario-clienti soprattutto attraverso gli effetti sulla reputazione del primo presso i secondi. È noto che in pressoché tutte le attività esposte a rischio di riciclaggio (in particolare i servizi finanziari e professionali), la riservatezza rappresenta un elemento di grande rilievo e persino un fattore concorrenziale nel settore. Inoltre, soprattutto in contesti ambientali circoscritti e a rischio di inquinamento per gli intermediari, diviene essenziale anche tutelare la riservatezza dell'identità *dell'intermediario segnalante* nei confronti della clientela, al fine di evitare rappresaglie e dunque di disincentivare l'intermediario dal collaborare. Ciò implica che i costi immateriali sono fortemente condizionati dal contesto nel quale gli agenti operano, e quanto più la reputazione è rilevante nell'attività degli intermediari (sia nel consueto svolgimento dell'attività stessa, sia in caso di rischio di rappresaglia in caso di segnalazione), tanto più costoso sarà, per questi ultimi, svolgere i compiti di *gatekeepers* cui sono chiamati, e più forte dovrà essere l'incentivo (cioè più elevati i benefici) per gli agenti affinché si abbia una regolazione antiriciclaggio efficiente.

Tale questione è ulteriormente rafforzata quando si tenga conto di un altro fattore. Sia l'impegno degli agenti sia i loro costi di adempimento sono ignoti all'autorità, così come lo scopo del cliente - operazione legale o riciclaggio - è ignoto all'agente. In tal caso la natura elusiva del riciclaggio è massima e il costo della regolazione più elevato. In effetti, i tentativi di riciclare denaro attraverso intermediari onesti - cioè attraverso una attività apparentemente normale - causeranno necessariamente anomalie nel flusso consueto delle transazioni, anomalie che gli intermediari saranno quindi tenuti a individuare e a segnalare¹¹. È qui che emerge il problema dell'asimmetria informativa tra autorità e intermediario, dal momento che il primo non può osservare l'impegno dell'agente nel collaborare all'attività antiriciclaggio. Ciò significa che l'autorità non può distinguere se i risultati dell'attività antiriciclaggio derivino dall'impegno degli agenti o da qualche altro elemento esogeno, e dunque deve affidarsi a qualche altra variabile osservabile che segnali l'impegno dell'agente. La spia più immediata è data dalle segnalazioni delle operazioni sospette (SOS), nella misura in cui queste siano significative (cioè segnalino anomalie effettivamente legate a tentativi di riciclaggio). Questo elemento è importante. Se le SOS rappresentano l'unico elemento osservabile da parte dell'autorità, il solo numero delle segnalazioni non può essere davvero rivelatore dell'impegno degli intermediari: del resto, l'assenza di SOS può essere indifferentemente il risultato di scarso impegno da parte degli agenti, di tecniche di riciclaggio perfettamente efficienti, di assenza di tentativi di riciclaggio.

¹¹ Come si vedrà, le anomalie possono essere legate alle caratteristiche dei clienti, delle operazioni e dell'ammontare oggetto di transazione.

È per questo che SOS *significant* divengono essenziali nell'attuazione della regolazione antiriciclaggio. In altri termini, l'autorità deve fare sì che nel segnalare le operazioni sospette gli agenti evitino due tipi di errori: *a*) errori del primo tipo, che si verificano quando un'anomalia non viene individuata e quindi una SOS dovuta non viene effettuata; *b*) errori del secondo tipo, che emergono quando si individua una anomalia fuorviante (cioè non legata a un effettivo tentativo di riciclaggio), e che portano a un "falso positivo" nella segnalazione. Gli errori del primo tipo riguardano la generale efficacia della regolazione antiriciclaggio, mentre quelli di secondo tipo sono ancora più rilevanti, poiché potrebbero in definitiva danneggiare gli agenti, il mercato e l'assetto regolatorio. Un eccesso di falsi positivi, infatti, danneggerebbe anzitutto la reputazione dell'intermediario presso i propri clienti, aumentando quindi i suoi costi immateriali e scoraggiandone l'impegno nella collaborazione futura. Inoltre, errori di questo tipo potrebbero condizionare la concorrenza, poiché la riservatezza diventerebbe uno strumento di competizione decisivo, e nei casi peggiori potrebbe mettere a repentaglio la reputazione *dei* mercati bancari e finanziari stessi. Infine, questo comportamento di *crying wolf* (Takáts, 2006) potrebbe deteriorare l'efficacia della politica antiriciclaggio da almeno altri due punti di vista: *a*) potrebbe ridurre il valore informativo delle segnalazioni, poiché se gli agenti identificano come sospette tutte le transazioni (ad esempio per timore delle sanzioni), finirebbero per non riuscire a identificarne alcuna; *b*) potrebbe ostacolare l'attività dell'autorità, rallentando l'analisi delle segnalazioni e i flussi informativi tra autorità e intermediari. Ne risentirebbe quindi l'intera azione antiriciclaggio.

Per scongiurare tali rischi occorre tenere conto di diversi fattori. Anzitutto, gli agenti devono essere dettagliatamente informati sulle tecniche e le tecnologie di riciclaggio; soluzioni quali il "Decalogo" della Banca d'Italia, che dal 1993 - attraverso diverse versioni - fornisce "Istruzioni operative per l'individuazione delle operazioni sospette", può esercitare una importante funzione al riguardo, purché costantemente aggiornato. In secondo luogo, ai fini di una efficace attività di segnalazione è necessaria una puntuale e aggiornata formazione del personale degli intermediari. In terzo luogo, vi è un livello di "severità ottima" delle sanzioni per gli intermediari (onesti): mentre per i criminali e gli intermediari inquinati la deterrenza è necessaria perché gli esistono schemi di incentivo efficaci, quando l'impegno dipende dai costi di adeguamento, una severità eccessiva potrebbe indurre a comportamenti *crying wolf*. Infine, nell'attuare un efficace schema di antiriciclaggio occorre sempre rammentare che i *compliance costs*, soprattutto quelli immateriali, gravano in modo diverso a seconda della categoria di intermediari.

La regolazione antiriciclaggio configura quindi un'interazione tra autorità e agenti in un contesto caratterizzato da informazione incompleta e asimmetricamente distribuita. L'assetto antiriciclaggio deve valutare controlli, incentivi e sanzioni considerando un insieme di fattori, ciascuno dei quali comporta costi specifici; la possibilità di intermediari inquinati (per i quali gli strumenti di deterrenza come i controlli e le sanzioni sarebbero più efficaci); la possibilità che gli intermediari onesti limitino il proprio sforzo, e dunque che per massimizzare il numero di SOS *significant* si rendano necessari incentivi più decisi (e costosi); il fatto che i costi di

adempimento differiscano tra le diverse categorie di intermediari. Pertanto, più entità sono chiamate a collaborare con le autorità, più complesso risulterà lo schema regolatorio, e ogni valutazione della regolazione antiriciclaggio in Italia deve interrogarsi sulla misura in cui l'assetto regolatorio risulta coerente con gli schemi d'incentivo dei diversi agenti coinvolti.

Più recentemente, un approccio teorico di questo tipo è stato adottato per esaminare l'istituzione, in diversi paesi, di agenzie antiriciclaggio specializzate, ovvero le Unità di Informazione Finanziaria (UIF, o *Financial Intelligent Unit* - FIU), il cui profilo istituzionale cambia a seconda del paese considerato. In particolare, è stato sottolineato che una UIF ottimale dovrebbe avere almeno due caratteristiche fondamentali: dovrebbe essere specializzata nell'attività antiriciclaggio - in modo da sfruttare importanti vantaggi di reputazione - e avere natura finanziaria, per essere in grado di raccogliere e analizzare le SOS nel modo più rapido, accurato (e meno costoso) possibile, giovandosi al contempo delle proprie naturali conoscenze dei mercati finanziari. Su tali basi, sono stati individuati quattro modelli istituzionali di UIF, a seconda dell'indipendenza o meno da altri organismi istituzionali (quali forza pubblica, ministeri e così via): Unità giudiziaria; Unità di esecuzione legislativa; Unità ibrida e Unità amministrativa. Quest'ultima, configurabile come un'unità amministrativa indipendente e specializzata, è ritenuta quella che con maggiore probabilità presenta le due caratteristiche "ottime" citate (cfr. Masciandaro, 2005), soprattutto qualora sia subordinata al Ministero delle finanze, all'autorità di vigilanza bancaria o, come avviene ora in Italia, alla banca centrale.

Infine, ma si tratta comunque di un elemento di rilievo, occorre rammentare che la regolazione antiriciclaggio non opera *in vacuum*, ma si pone a valle della più generale normativa penale. Poiché il riciclaggio scaturisce da qualunque crimine che produca profitto, sia l'efficacia del riciclaggio, sia quella delle misure finalizzate a contrastarlo, dipenderanno anche dalla probabilità di successo nel commettere uno dei reati presupposti. Ciò significa che anche una valida regolazione antiriciclaggio può registrare risultati inferiori alle attese se le fonti principali del riciclaggio - sostanzialmente le attività criminali, l'economia sommersa e l'evasione fiscale - non vengono adeguatamente contrastate: condizioni di mediocri istituzioni legislative o di scarsa efficienza del sistema giudiziario possono compromettere qualsiasi regolazione antiriciclaggio.

ASSETTO ED EVOLUZIONE DELLA REGOLAZIONE ANTIRICICLAGGIO ITALIANA

La regolazione italiana in materia di antiriciclaggio rappresenta l'esito di un processo legislativo avviato oltre venti anni orsono, sotto gli stimoli provenienti dalla necessità di combattere il crimine organizzato, dalla produzione normativa comunitaria, e dall'evoluzione della cooperazione internazionale in materia.

Il reato di riciclaggio è disciplinato dall'articolo 648bis del Codice penale, che lo definisce come la circostanza in cui "[...] chiunque sostituisce o trasferisce denaro, beni o altre utilità provenienti da delitto non colposo, ovvero compie in relazione ad essi altre operazioni, in modo da ostacolare l'identificazione della loro provenienza delittuosa", precisando allo stesso tempo che il disposto precedente è da limitarsi "fuori dei casi di concorso nel reato". L'insieme dei reati presupposti è dunque molto esteso (comprende ogni crimine commesso intenzionalmente), ma la precisazione appena ricordata fa sì che il codice penale italiano non contempli il reato di autoriciclaggio, ovvero il fatto che l'autore del crimine ricicli i proventi in prima persona. Ciò, come si vedrà, ha effetti anche sull'azione antiriciclaggio¹². Il reato è punito con una pena detentiva da quattro a dodici anni e una ammenda fino a un massimo di 15.493 euro. Il giudizio sulla severità di tali sanzioni è tuttora controverso, dal momento che soprattutto la sanzione pecuniaria è ritenuta da più parti troppo contenuta nei riguardi di reati che possono garantire profitti enormi (cfr. ad esempio FMI, 2006).

Nell'evoluzione della specifica normativa italiana in materia di antiriciclaggio, invece, è possibile individuare tre fasi in parte sovrapposte. Con il Decreto Legge n. 143/1991 (ratificato ed emendato dalla l.n. 197/1991), il fenomeno è affrontato per la prima volta su basi finanziarie. In modo in parte innovativo, la legge limitava l'utilizzo di contanti e strumenti al portatore quando i rispettivi ammontare e saldo erano pari a 12.500 euro o più. Inoltre, era stabilito che nella transazione risultasse esplicitamente indicato il nome del beneficiario (indipendentemente che si trattasse di persona fisica o giuridica) e che sugli assegni e gli assegni di sportello superiori alla stessa soglia venisse inserita la clausola di non trasferibilità. L'intento della legge era ovviamente quello di tentare di incanalare i flussi più consistenti di denaro verso circuiti vigilati e regolamentati. Coerentemente con tali intenzioni, le banche e gli intermediari finanziari sono stati

¹²Tale scelta, com'è noto, deriva dal principio generale secondo cui nessuno può essere perseguito due volte per lo stesso reato. L'utilizzo di proventi illeciti da parte di chi ha commesso il reato presupposto è ritenuto una conseguenza naturale, e dunque parte integrante, del reato predicato stesso. Si tratta di un principio proprio della tradizione giuridica romano-germanica. Il reato di riciclaggio è inoltre legato a due altre disposizioni complementari, riguardanti altri modi di introdurre (o di favorire l'introduzione di) profitti illeciti nel sistema economico legale. Si tratta dell'articolo 648, che punisce la ricettazione (cioè a chiunque, "fuori dei casi di concorso nel reato [...] al fine di procurare a sé o ad altri un profitto, acquista, riceve od occulta denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto, o comunque si intromette nel farle acquistare, ricevere od occultare"), e dell'articolo 648ter, che sanziona l'"impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita".

soggetti a obblighi di identificazione della clientela, di registrazione delle transazioni e di segnalazione delle operazioni sospette. Tuttavia, l'attività investigativa rimaneva comunque in larga misura prevalente sull'analisi finanziaria¹³.

Il Decreto Legislativo n. 153/1997 di recepimento della prima Direttiva comunitaria sull'antiriciclaggio (la Direttiva n. 91/308/CEE) spingendosi in qualche caso oltre i requisiti minimi richiesti, ha riformato l'assetto antiriciclaggio distinguendo tra misure di prevenzione e di soppressione. In proposito, ha investito l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC, ora sostituito dall'Unità di Informazione Finanziaria, UIF) delle funzioni di indagine finanziaria, mentre le funzioni investigative sarebbero state svolte dai pubblici ministeri e dalle forze di polizia (Guardia di Finanza - GdF, Direzione investigativa antimafia - DIA). Anche in tal caso, tuttavia, l'attività di previsione e analisi finanziaria aveva una funzione ancillare a quella di soppressione/investigazione.

È con la l.n. 388/2000 che l'UIC diviene definitivamente l'unità nazionale di informazione finanziaria, incaricata di raccogliere le SOS e approfondirne l'analisi finanziaria, archiviando quelle irrilevanti e pubblicando linee guida al fine di migliorarne la qualità.

I Decreti Legislativi n. 374/1999 e n. 56/2004 (quest'ultimo a recepimento della Direttiva europea n. 2001/97/CE, seconda direttiva sull'antiriciclaggio) hanno esteso la regolazione antiriciclaggio anche alle istituzioni non finanziarie, in particolare a una serie di attività e di figure professionali potenzialmente a rischio di divenire strumenti di riciclaggio inconsapevole, quali il commercio di preziosi o le figure di avvocati e notai. Tuttavia, i rispettivi regolamenti attuativi, e dunque la reale entrata in vigore delle nuove disposizioni, hanno visto la luce solo nel 2006¹⁴.

Queste iniziative legislative hanno quindi dato corpo a un assetto istituzionale basato sulla cooperazione e l'interazione tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze, incaricato di formulare e applicare la normativa; l'UIF, con compiti di analisi e coordinamento finanziari in collaborazione con le autorità di vigilanza prudenziale (Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP), la Guardia di Finanza e gli organi giudiziari.

A giudizio del Fondo Monetario Internazionale (FMI, 2006, p. 7), l'assetto italiano di regolazione antiriciclaggio è "esteso e maturo", e presenta un elevato grado di adesione alla maggior parte delle raccomandazioni del GAFI. "Gli sforzi di attuazione della legge contro il riciclaggio di denaro hanno avuto un buon successo, e giungono a provvedimenti di condanna quasi 600 casi di riciclaggio ogni anno, uno dei tassi di successo più elevati in Europa". (ivi).

¹³ Nel 1993 la Banca d'Italia pubblicò le "istruzioni operative per l'identificazione delle operazioni sospette" (il cosiddetto "Decalogo") che indicava le procedure di segnalazione e forniva indicatori di anomalia. Il Decalogo è stato aggiornato nel 2001, ed è al momento allo studio un suo nuovo aggiornamento.

¹⁴ Inizialmente gli obblighi antiriciclaggio erano previsti solo per i professionisti iscritti agli albi; successivamente, anche per evitare distorsioni concorrenziali in questo settore, tali obblighi sono stati estesi anche ai non iscritti, purché fornitori degli stessi servizi degli iscritti.

Il giudizio positivo del FMI sulla politica antiriciclaggio italiana non è isolato¹⁵. Nello studio di Chong e López-de-Silanes (2007), finalizzato a misurare sia il riciclaggio sia la qualità della regolazione destinata a contrastarlo, in un campione di oltre 80 paesi l'Italia figura al primo e al secondo posto rispettivamente in termini di misura dell'antiriciclaggio e di adesione alle raccomandazioni del GAFI. La tabella 1 riporta i dati relativi ad alcuni tra i paesi più significativi¹⁶.

Allo stesso tempo, le valutazioni del FMI rilevano anche diversi elementi di debolezza, che saranno richiamati nelle prossime pagine: a) la necessità di requisiti più stringenti in termini di verifica della clientela, da calibrare sull'effettivo rischio di riciclaggio; b) una partecipazione ancora troppo limitata all'attività di segnalazione delle operazioni sospette da parte degli intermediari finanziari non bancari; c) l'esigenza di maggiori controlli e ispezioni *in loco* nei confronti dei settori assicurativo e finanziario, del Bancoposta e delle istituzioni finanziarie non sottoposte a vigilanza prudenziale; d) la necessità di assicurare un regime sanzionatorio più efficiente.

Tab. 1 GRADO DI COPERTURA DELLA REGOLAZIONE ANTIRICICLAGGIO E ADESIONE ALLE RACCOMANDAZIONI DEL GAFI

Paese	Indice di qualità della legislazione antiriciclaggio (1996-2004)	Indice di adesione alle raccomandazioni del GAFI (2005)
Italia	1,00	0,94
Stati Uniti	1,00	0,84
Francia	0,99	0,75
Spagna	0,99	0,75
Canada	0,96	0,78
Regno Unito	0,96	0,84
Belgio	0,94	0,75
Paesi Bassi	0,94	0,94
Danimarca	0,92	1,00
Austria	0,91	0,81
Germania	0,90	0,75
Giappone	0,89	0,78
Svizzera	0,89	0,88
Norvegia	0,81	0,84
Svezia	0,80	0,78
India	0,68	0,50
Russia	0,55	0,63
Cina	0,53	0,41

Fonte: Chong and López-de-Silanes (2007).

¹⁵ A una valutazione meno rosea giungono invece Arnone e Padoan (2007). Proprio da un esame delle valutazioni di FMI e Banca Mondiale sull'adesione ai principi del GAFI da parte di 20 paesi avanzati, questi autori rilevano come l'assetto italiano si posizioni solo nella media tra quelli considerati, soprattutto a causa di debolezze nella registrazione dei clienti, nella vigilanza e nella trasparenza.

¹⁶ L'indice di qualità della legislazione antiriciclaggio si basa sui dati del Dipartimento di Stato statunitense, e sintetizza tre indicatori intermedi relativi a: a) regolazione e trasparenza del sistema finanziario; b) inserimento del riciclaggio tra i reati penali; c) grado di cooperazione internazionale. L'indice di adesione alle raccomandazioni del GAFI si basa sui dati forniti dall'*Estandard Forum*, e si riferisce agli stessi tre aspetti, distinguendo però il ruolo delle autorità a seconda che si tratti di istituzioni amministrative o meno.

Nel recepire la terza direttiva antiriciclaggio, il Decreto Legislativo n. 231/2007 intende correggere tali insufficienze. Le novità non sono radicali, ma interessano quasi ogni aspetto del problema: la definizione di riciclaggio è ampliata; gli obblighi di adeguata verifica della clientela vengono rafforzati (richiedendo ad esempio l'identificazione del titolare effettivo della transazione) ed esplicitamente rapportati al rischio; la soglia oltre la quale una transazione è soggetta a tali obblighi è innalzata; è previsto il coinvolgimento degli ordini professionali nel trasferire le segnalazioni all'UIF e nel vigilare sugli associati; viene significativamente ridotto il limite massimo all'utilizzo dei contanti nei pagamenti; il regime sanzionatorio è reso più severo; l'Ufficio Italiano dei Cambi (UIC) è sostituito dall'Unità d'Informazione Finanziaria (UIF) istituita presso la Banca d'Italia; la regolazione antiriciclaggio è estesa al contrasto al finanziamento del terrorismo (CFT). Nelle pagine seguenti si analizzerà come, alla luce del contenuto del secondo paragrafo, tale riforma corregga le inefficienze della normativa precedente e quali ulteriori misure siano necessarie.

I PRINCIPI DELL'ANTIRICICLAGGIO IN ITALIA

La definizione del reato di riciclaggio

Come si è visto, la propensione al riciclaggio è decrescente nella severità della sanzione, che a sua volta è direttamente disciplinata dal codice penale. In proposito, l'assetto dell'antiriciclaggio italiano, nonostante una definizione coerente con gli standard internazionali e un efficiente perseguimento dei reati di riciclaggio, presenta alcuni difetti.

Infatti, si è visto che dal 1993 il codice penale estende i reati presupposti a qualunque crimine commesso intenzionalmente - riconoscendo in tal modo l'ampio ventaglio di possibili origini illegali dei proventi da riciclare, ma non punisce l'autoriciclaggio. In altri termini, se ad esempio un impiegato bancario disonesto investe somme che si sospettano derivare da un furto ai danni della sua stessa banca, non verrebbe segnalato all'autorità antiriciclaggio, ma lo stesso tipo di investimento verrebbe segnalato qualora a effettuarlo fosse la moglie. Inoltre, come avverte la Banca d'Italia, "quando risulta conveniente per i responsabili, abili strategie di difesa processuale, basate sulla falsa ammissione del concorso nel reato sottostante, consentono di evitare la condanna per riciclaggio" (Draghi, 2007, p. 12).

Tra le principali novità del decreto di riforma vi è proprio l'introduzione dell'autoriciclaggio (anche se per preservare la coerenza della riforma con il diritto penale esso è stato introdotto "ai soli fini del decreto"). Illustrando le possibili attività che favoriscono il riciclaggio¹⁷, infatti, il

¹⁷ La terza Direttiva europea sul riciclaggio, che il decreto recepisce nell'ordinamento italiano, contiene una definizione puramente descrittiva di riciclaggio, per non condizionare le definizioni contenute nei codici nazionali (si tratta d'altro canto di un campo nel quale la UE non può entrare).

decreto specifica che i proventi illeciti possono scaturire da “un’attività criminosa o dalla partecipazione a tale attività” (Art. 2.1). Ciò significa che nel nuovo regime di segnalazione delle operazioni sospette gli obblighi di vigilanza saranno estesi ai casi di sospetto di autoriciclaggio, incrementando quindi presumibilmente le SOS e la severità delle sanzioni.

Sembra tuttavia esservi spazio per ulteriori miglioramenti. Ad esempio, mentre il massimo della durata della condanna in carcere per antiriciclaggio è in linea con i normali standard internazionali (cfr. FMI, 2006), la soglia pecuniaria di 15.493 euro appare troppo modesta per un crimine finanziario che spesso genera profitti enormi. Inoltre, per le persone giuridiche non vi è alcuna responsabilità penale, ma un sistema di responsabilità amministrative che comprende anche il finanziamento del terrorismo. Un insieme di disposizioni di questo tipo rischia di non avere un reale effetto deterrente sulla propensione a riciclare denaro, e aumenta l’urgenza di una verifica sui legami tra codice penale e legislazione antiriciclaggio.

Gli obblighi di adeguata verifica della clientela

In precedenza si è visto che in materia di antiriciclaggio le asimmetrie informative tra clienti, intermediari e autorità rendono essenziale avere il massimo numero possibile di SOS significative, poiché questo è l’unico indicatore di efficacia osservabile da parte delle autorità. A sua volta, ciò implica che gli agenti devono necessariamente avere una conoscenza quanto più puntuale dei propri clienti e del conteso in cui questi operano. Per tale ragione, in Italia fin dalla legge antiriciclaggio del 1991 gli intermediari finanziari sono tenuti a identificare i propri clienti (e a conservarne le informazioni in un apposito registro) nel momento in cui si instaura un rapporto di clientela continuativo o quando la transazione riguarda un ammontare di fondi non inferiore a 12.500 euro. Tuttavia, fino alla nuova riforma non vi erano disposizioni specifiche per i casi di clientela o di transazioni ad alto rischio (ad eccezione dell’*internet banking* e della moneta elettronica), né erano previsti obblighi semplificati di identificazione/registrazione, sebbene venissero forniti alcuni criteri di esclusione.

Le disposizioni contenute nel decreto del 2007, al pari di quelle analoghe introdotte dalla terza Direttiva UE, rappresentano un’importante evoluzione delle precedenti. Anzitutto, l’approccio è ora interamente ispirato alla gestione delle asimmetrie informative: lo scopo è indurre gli intermediari a una cooperazione attiva, pertanto essi non dovrebbero limitarsi a registrare le informazioni, ma sono tenuti ad avere una conoscenza approfondita del profilo complessivo di un cliente, per essere in grado di cogliere rapidamente eventuali anomalie nel corso della relazione contrattuale. Tale struttura mira in ultima analisi a concentrare l’antiriciclaggio attivo su quegli aspetti realmente esposti al rischio di riciclaggio. Nel fare ciò, il nuovo decreto innalza a 15.000 euro l’ammontare minimo affinché la transazione sia soggetta a obblighi di adeguata verifica (artt. 15-17) - ma la soglia non vale quando la transazione risulti sospetta per qualsiasi motivo - e istituisce un obbligo di verifica articolato in quattro passi (art. 18): a) identificazione dei clienti e verifica delle loro identità al momento dell’instaurazione del

rapporto continuativo o della transazione; b) identificazione del titolare effettivo (*beneficial owner*) della transazione; c) raccolta delle informazioni sul fine e il tipo dell'operazione; d) monitoraggio costante dei clienti per tutta la durata della relazione. Gli articoli citati prevedono inoltre distinzioni nei compiti di adeguata verifica a seconda delle specifiche tipologie di agenti coinvolti, poiché diverse sono le relazioni che ciascuna categoria instaura con i propri clienti. In proposito, infatti, la disposizione che sottopone all'adeguata verifica ogni rapporto che si svolge su base continuativa è limitato opportunamente al caso degli intermediari finanziari (art. 15), ed è assente nel caso dei professionisti, per i quali invece (art. 16) si tiene esplicitamente conto di situazioni nelle quali l'ammontare della transazione è indefinito o impossibile da determinare, come nel caso della costituzione o della gestione di società e fiduciarie¹⁸. Tutte le informazioni raccolte vanno poi conservate per 10 anni in un apposito archivio¹⁹. Inoltre, seguendo i suggerimenti del FMI e nel recepire la terza Direttiva UE, il decreto (art. 20) fonda esplicitamente l'obbligo di adeguata verifica su approccio basato sul rischio (*risk-based approach*), stabilendo che gli intermediari effettuino le proprie valutazioni in base al rischio associato alla clientela e al tipo di operazione. Qualora un'adeguata verifica non sia possibile, l'intermediario deve astenersi dal dare corso all'operazione (art. 23) o deve porvi fine, a meno che, nel caso dei professionisti, ciò non ostacoli lo svolgimento della pratica e/o assistenza legale.

In effetti, l'approccio basato sul rischio caratterizza oggi l'intero assetto antiriciclaggio, dal momento che, coerentemente con le disposizioni appena ricordate, il decreto prevede obblighi semplificati e rafforzati rispettivamente in presenza di categorie di clienti e operazioni più o meno a rischio di riciclaggio. L'art. 25 esonera infatti gli agenti dagli obblighi di verifica qualora il cliente sia esso stesso un intermediario con compiti di antiriciclaggio, un intermediario finanziario vigilato o un ente pubblico, o qualora si tratti di contratti come la moneta elettronica, mentre l'art. 28 impone obblighi di verifica rafforzati in caso di assenza del cliente o quando questi è una persona politicamente esposta.

Tutte queste disposizioni, in sostanza, impongono agli intermediari di investire nella raccolta di informazioni. A differenza di un approccio basato sulla norma (*rule-based approach*), infatti, uno basato sul rischio rende l'intera attuazione della regolazione antiriciclaggio più flessibile e meno costosa, e soprattutto contribuisce a snellire il carico di analisi finanziaria delle segnalazioni di operazioni sospette da parte dell'UIF²⁰. Allo stesso tempo, tuttavia, esso affida

¹⁸ Un'analoga - e altrettanto opportuna - distinzione di questo tipo riguarda anche le modalità di registrazione delle transazioni (artt. 36-40).

¹⁹ Dieci anni rappresenta anche il periodo di prescrizione del reato di riciclaggio.

²⁰ "Tra i diversi sistemi seguiti in Europa quelli italiano e spagnolo pongono un maggior onere di approfondimento a carico dei soggetti obbligati alla segnalazione; a questi si chiede infatti un'accurata valutazione preventiva, volta a selezionare solo i casi effettivamente sospetti. Nel Regno Unito, ove è prevista la comunicazione anche di semplici anomalie, le segnalazioni effettuate nel 2006 hanno superato le 200 mila, aggravando il compito della FIU nazionale nella cernita delle operazioni da approfondire" (Draghi, 2007, p. 16).

agli intermediari compiti più complessi e meno certi, anche perché escludendo le linee guida pubblicate dalle autorità, gli intermediari finiscono per esercitare una certa discrezionalità nel valutare il rischio e determinare le misure. Ciò potrebbe destare perplessità (e rallentare l'intero processo di attuazione) nei settori dove il principio della certezza legale ha radici più profonde, come presso notai o avvocati, e può lasciare spazio allo sfruttamento della discrezionalità. Tuttavia, il decreto impone anche agli intermediari di essere in grado di dimostrare alle autorità (o agli ordini professionali) che le misure adottate nei confronti della clientela sono calibrate al rischio (art. 20.3), e questo dovrebbe limitare la possibilità di comportamenti opportunistici. Il fatto che le linee guida e i regolamenti attuativi delle autorità, tuttora non diffusi, finiranno per determinare in ampia misura l'accettazione del nuovo impianto regolatorio da parte degli intermediari non finanziari (e dunque la rapidità ed efficacia dell'attuazione della riforma) ne rende la pubblicazione ancora più urgente.

A margine della discussione degli obblighi di adeguata verifica, infine, occorre menzionare due problemi di rilevanza pratica che nell'architettura stabilita dalla nuova riforma non sembrano avere ricevuto la dovuta attenzione, e che potrebbero suscitare preoccupazioni in chiave antiriciclaggio. Si tratta del trattamento delle società fiduciarie e delle agenzie di scommesse sportive. Con riferimento alle prime, è sorto da subito un dibattito sul possibile rischio di incompatibilità tra la disposizione relativa al titolare effettivo e il principio di riservatezza sul quale si fonda l'operatività (e il successo) delle società fiduciarie. Quando il cliente di un intermediario è una fiduciaria, infatti, si pone il problema se il titolare effettivo sia da ritenersi la fiduciaria stessa o il fiduciante per conto del quale essa opera. Probabilmente la soluzione andrà cercata sulla base del fatto che le fiduciarie hanno duplice natura. Da un lato, alcune di esse agiscono (e sono registrate) come SIM, e in quanto tali sono soggette anch'esse agli obblighi antiriciclaggio; di conseguenza avrebbero diritto a vedersi applicati gli obblighi semplificati di verifica della clientela, e la riservatezza dell'identità del fiduciante sarebbe salvaguardata. Dall'altro lato, le restanti fiduciarie, che non svolgono attività di SIM, potrebbero essere tenute a rivelare il nome del fiduciante, e questo solleverebbe almeno due problemi: anzitutto, l'intermediario è responsabile per la tutela della riservatezza del fiduciante; in secondo luogo, potrebbe risultare alterata la concorrenza tra le diverse fiduciarie. È dunque probabile che su questo punto il legislatore italiano dovrà tornare nei diciotto mesi a disposizione per le correzioni da apportare al decreto.

La questione delle agenzie per le scommesse sportive è diversa ma non meno delicata. In questo caso sembra infatti emergere una falla nel decreto: tali operatori, infatti, non sono inclusi tra gli intermediari soggetti agli obblighi di adeguata verifica della clientela, quindi si presume che questa attività sia esentata di fatto dalla regolazione antiriciclaggio. Ciò è sorprendente, dal momento che si tratta di un settore naturalmente esposto al rischio di riciclaggio, ed è attraversato da flussi ingenti di denaro: in Italia sono presenti infatti oltre 14.000 agenzie (scarsamente regolate), il cui fatturato complessivo, nel 2006, è stato stimato in oltre 3,5 miliardi

di euro. L'aspetto più rilevante, ai fini che ci interessano, è che i pagamenti avvengono in contanti e i biglietti sono in sostanza titoli al portatore. È vero che le vincite non possono eccedere la somma di 10.000 euro, ma in assenza di obblighi antiriciclaggio diviene possibile aggirare facilmente tale barriera suddividendo puntate e vincite su più biglietti. In situazioni siffatte, è concreto il rischio che in questo settore possano confluire maggiori fondi destinati a essere riciclati, secondo un fenomeno associabile ai "vasi comunicanti" già osservato quando, in passato, solo gli intermediari finanziari erano inseriti tra i *gate keepers*, e il riciclaggio è rifluito verso gli istituti non finanziari.

Gli obblighi di segnalazione di operazioni sospette (SOS)

Le segnalazioni da parte degli intermediari rappresentano (finora) l'arma più efficace nei confronti del riciclaggio, e tutte le misure preventive e basate sulla raccolta delle informazioni precedentemente citate sono finalizzate ad affilarla ulteriormente. Si è visto che le SOS rappresentano per le autorità antiriciclaggio anche il principale segnale dell'impegno profuso dagli intermediari, e che in particolare sono rilevanti due loro caratteristiche:

- a) il numero, connesso alla disponibilità a collaborare da parte degli agenti, è decrescente al crescere dei *compliance costs*, soprattutto immateriali, e del rischio di inquinamento ambientale, mentre è crescente al crescere del grado di tutela assicurato all'identità del segnalante (poiché questi va preservato dal rischio di rappresaglia);
- b) la significatività, connessa all'efficienza con cui vengono scoperti i tentativi di riciclaggio, è decrescente al crescere della sofisticatezza tecnologica del riciclaggio e della severità delle sanzioni nei confronti di "falsi positivi", ed è crescente all'aumentare del grado di conoscenza dei clienti.

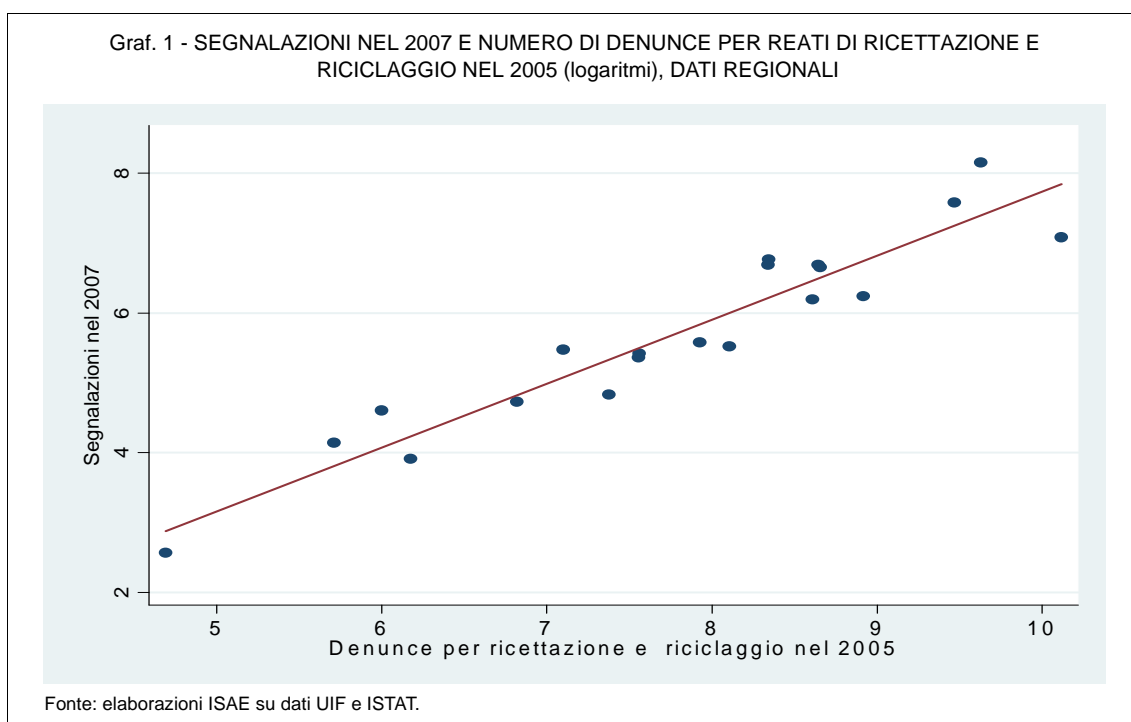
In generale, in Italia le SOS appaiono in continua crescita sin dal 1997 (+21% tra il 2006 e il 2007, cfr. Tab. 2). Dal 2006, come si è visto, anche gli intermediari non finanziari devono segnalare le operazioni sospette ma, a causa della modestissima percentuale di segnalazioni provenienti da tali agenti, l'aumento del numero di SOS si deve probabilmente a una maggiore incidenza del riciclaggio o a una maggiore sensibilità degli intermediari nel rilevare anomalie piuttosto che all'ampliarsi della platea di categorie coinvolte.

L'evidente correlazione positiva tra il numero di SOS e quello delle denunce per regione relative ai reati indicati dagli artt. 648, 648bis e 648ter del codice penale (cfr. grafico 1) conferma che in generale l'attività di segnalazione non manca il bersaglio²¹.

In effetti il divario nell'attività di segnalazione dei "nuovi" e dei "vecchi" intermediari emerge anche con riferimento alla significatività delle SOS, poiché il numero medio di segnalazioni archiviate dall'UIF è sistematicamente molto più elevato per gli intermediari finanziari che per i

²¹ Lo stesso risultato vale considerando il numero di denunce ogni 100.000 abitanti.

non finanziari. Si tratta di un punto debole già rilevato dal FMI (2006), e d'altro canto è vero che gli intermediari non finanziari, soggetti agli obblighi di segnalazione sono dal 2006, hanno meno esperienza rispetto a quelli finanziari nell'individuare le anomalie e quindi potenziali situazioni di riciclaggio; in questo senso, quindi, sconterebbero un iniziale periodo di apprendimento dopo il quale verosimilmente la significatività delle loro SOS è destinata ad aumentare. Allo stesso tempo, tuttavia, la necessità di limitare al massimo tale apprendistato a fronte degli avanzamenti nelle tecniche di riciclaggio ciò rende ancora più urgente la pubblicazione delle linee guida e dei regolamenti attuativi relativi alla nuova normativa.



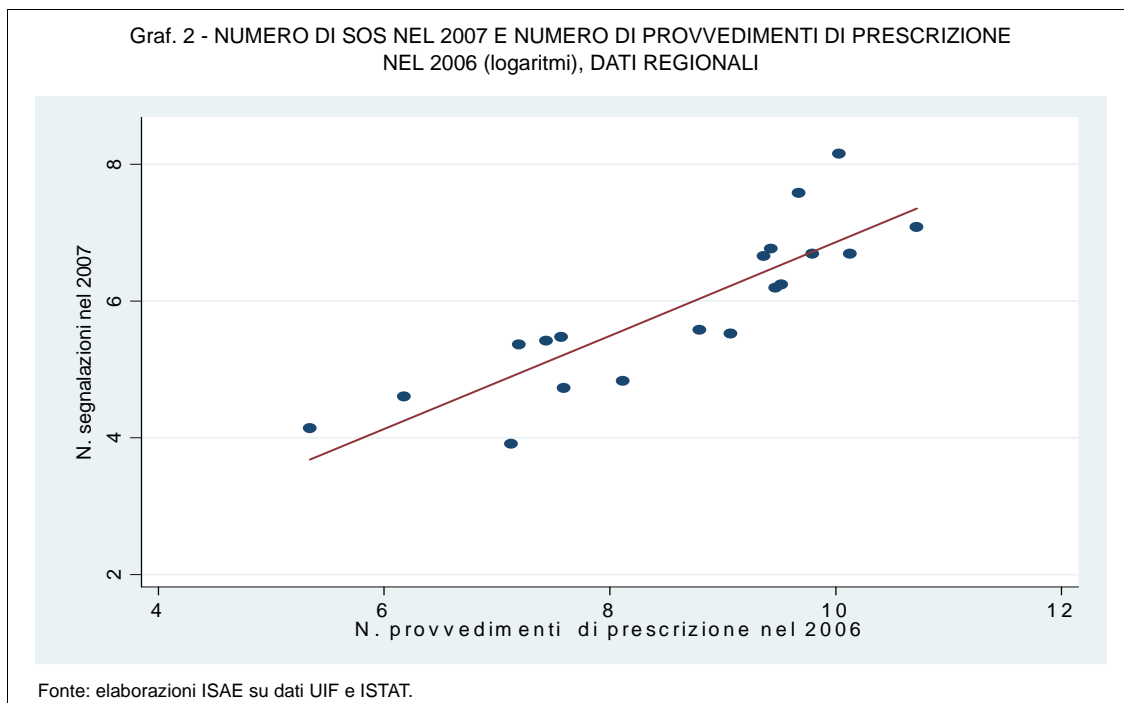
Tab. 2 SOS RICEVUTE DALL'UIF E LORO ESITO

Anno	Intermediari finanziari	Intermediari non finanziari	Finanziamento del terrorismo	Totale	Di cui:			
					Archivate dall'UIC	Prese in carico dalla DIA	Archivate agli organi investigativi	All'esame dell'autorità giudiziaria
1997	840			840		8	5	1
1998	3.798			3.798		138	161	42
1999	3.720			3.720		246	887	100
2000	3.813			3.813		157	350	144
2001	5.390		545	5.935	45	285	1.086	298
2002	6.569		912	7.481	18	197	1.660	357
2003	4.939		321	5.260	32	189	1.344	215
2004	6.519		294	6.813	108	129	1.508	126
2005	8.579		478	9.057	154	91	3.072	131
2006	9.646	238	443	10.327	1.722	102	3.092	307
2007	12.329	174	840	12.503	941	56	3.640	300

Fonte: UIF ed elaborazioni ISAE.

Il quadro delle segnalazioni delle operazioni sospette presenta inoltre non solo differenze tra le categorie di intermediari, ma anche evidenti difformità sotto il profilo territoriale. Infatti, sebbene le quattro regioni dalle quali proviene oltre la metà del complesso delle SOS (nell'ordine: Lombardia, Lazio, Campania e Veneto, cfr. tabella 3) appartengano a tutte le macroaree italiane, la distribuzione territoriale delle segnalazioni è effettivamente molto asimmetrica: il numero delle SOS si riduce rapidamente passando dalle regioni settentrionali a quelle meridionali (e alle isole) e, come si è visto, passando dai vecchi ai nuovi intermediari. Inoltre, risalta il fatto che praticamente nessuno dei nuovi intermediari non finanziari abbia effettuato alcuna segnalazione di operazione sospetta nelle regioni meridionali e insulari, ovvero nelle zone che più destano preoccupazione sotto il profilo della presenza di criminalità organizzata e del numero di denunce per reati di ricettazione e riciclaggio (cfr. anche la Tab. 4). Vi sono le parziali eccezioni rappresentate da notai e periti commerciali, ma occorre anche ricordare che l'UIF ha archiviato rispettivamente il 74% e il 44% delle segnalazioni effettuate da queste due categorie (nonostante si sia rilevato un miglioramento nella significatività di tali SOS).

I dati a nostra disposizione non consentono di condurre un'analisi delle segnalazioni per regione e tipologia di intermediario; ma una prima immagine della possibilità di un rischio di inquinamento ambientale può ricavarsi dalla presenza di una evidente correlazione positiva tra il numero di SOS e l'inefficienza del sistema giudiziario (cfr. Graf. 2)²². Un risultato in qualche



²² Il risultato non cambia se, invece di considerare il numero di provvedimenti di prescrizione, si prende in esame il tasso di crescita annuale (tra il 2004 e il 2005 o tra il 2005 e 2006) dei procedimenti giudiziari pendenti, o il rapporto tra i procedimenti giudiziari pendenti e quelli esauriti durante l'anno.

Tab. 3 DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE SOS PROVENIENTI DA INTERMEDIARI FINANZIARI
(valori percentuali)

Regioni	2006	2007
Lombardia	29,4	27,8
Lazio	16,9	15,6
Campania	9,6	9,5
Veneto	6,6	6,9
Emilia Romagna	6,3	6,4
Piemonte	7,1	6,4
Toscana	5,4	6,2
Sicilia	3,8	4,1
Puglia	3,9	3,9
Liguria	2,0	2,1
Calabria	2,5	2,0
Friuli Venezia Giulia	1,3	1,9
Marche	1,1	1,8
Abruzzo	1,3	1,7
Sardegna	0,6	1,0
Umbria	0,5	0,9
Trentino Alto Adige	0,9	0,8
Molise	0,4	0,5
Basilicata	0,4	0,4
Valle d'Aosta	0,0	0,1
Totale	100,0	100,0

Fonte: UIF.

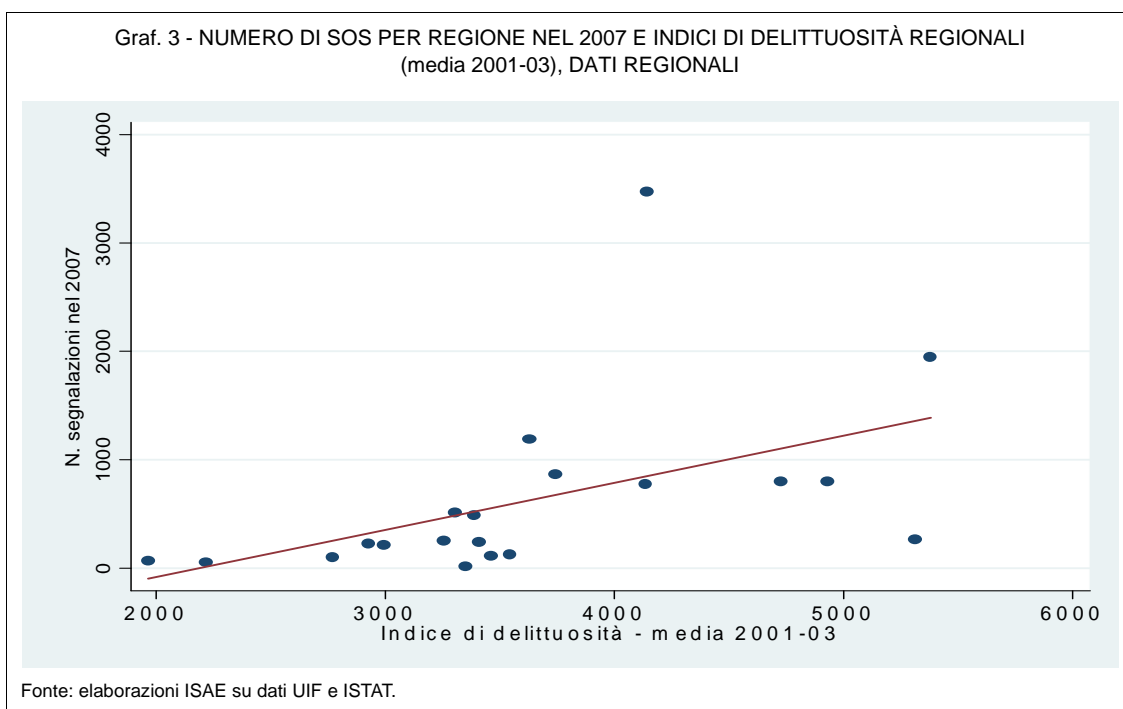
Tab. 4 SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE PER TIPOLOGIA DI INTERMEDIARIO E
AREA GEOGRAFICA (2007) (1)

Categorie	Area				Totale	Percentuale
	Nord	Centro	Sud	Isole		
Vecchie categorie					11.410	97,33
Enti creditizi	4.994	2.151	1.488	499	9.132	77,90
Pubblica Amministrazione	587	288	162	60	1.097	9,36
Intermediari finanziari	314	425	145	16	900	7,68
Imprese ed enti assicurativi	114	22	15	2	153	1,31
Aziende di credito estere	83	3	0	0	87	0,74
Società fiduciarie	14	5	0	0	19	0,16
Società di gestione fondi comuni	12	0	0	0	12	0,10
Società di intermediazione mobiliare	9	0	0	0	9	0,08
Consorzi o centri servizi	0	0	1	0	1	0,01
Nuove categorie					313	2,67
Notai	96	84	28	10	218	1,86
Commercialisti	18	9	1	4	32	0,27
Periti commerciali	9	1	3	1	14	0,12
Agenzie di mediazione immobiliare	8	3	0	0	11	0,09
Ragionieri	8	3	0	0	11	0,09
Avvocati	4	4	0	0	8	0,07
Società di revisione	7	0	0	0	7	0,06
Revisori contabili	3	2	0	0	5	0,04
Orafi	3	1	0	0	4	0,03
Consulenti del lavoro	3	0	0	0	3	0,03
Totale	6.286	3.001	1.843	592	11.723	100,00

Fonte: Guardia di Finanza.

(1) Il totale delle SOS non coincide con quello della tabella 2 perché qui si considerano solo le SOS trasmesse dall'UIF alla Guardia di Finanza.

misura coerente con questi riguarda la correlazione positiva tra il numero di SOS e gli indici di delittuosità regionali diffusi dall'ISTAT (ovvero il numero di delitti denunciati all'autorità giudiziaria dalle forze dell'ordine, cfr. Graf. 3). In altri termini, anche l'ambiente conta, e rende necessarie indagini empiriche più rigorose e approfondite che consentano di misurarne ampiezza ed effetti.



Con riferimento alle segnalazioni di operazioni sospette, la valutazione del FMI (2006) aveva segnalato alcuni difetti della situazione italiana, quali una insufficiente cura nel sensibilizzare gli intermediari da parte delle autorità; l'assenza di sanzioni per violazioni delle norme sul controllo interno e sulla formazione del personale; insufficiente tutela dell'identità del segnalante, e persino pratiche operative quali l'obbligo di inviare la segnalazione per posta, una scelta che impedisce eventualmente all'UIF di intervenire tempestivamente sospendendo la transazione.

Il decreto dello scorso dicembre contiene una serie di requisiti che sembrano in grado di correggere almeno in parte questi problemi. In primo luogo, esso amplia lo scambio d'informazioni tra autorità e intermediari, aumentando anche i resoconti di ritorno agli intermediari sugli esiti delle segnalazioni (art. 41). Ciò dovrebbe accrescere la sensibilità degli intermediari nei confronti delle anomalie e favorire una conoscenza più dettagliata dei meccanismi di una regolazione basata sul rischio. In secondo luogo, l'eventuale estensione del reato predicato all'evasione fiscale - ovvero il "lato oscuro" di gran parte dell'attività sulla quale insiste l'operato dei professionisti - potrebbe favorire nel prossimo futuro un incremento delle SOS da tali intermediari. In terzo luogo, vengono stabilite nuove sanzioni (amministrative) per la

violazione degli obblighi di controllo interno e di formazione del personale, nel tentativo di limitare una potenziale fonte di inquinamento per gli intermediari. Infine, l'ultimo elemento, la difesa dell'identità del segnalante, è direttamente connesso a una rilevante innovazione negli obblighi di segnalazione: il ruolo degli ordini professionali.

In particolare, il nuovo decreto affida agli ordini una sorta di funzione di intermediazione tra le autorità e i professionisti, al fine di assicurare lo scambio continuo di informazioni e la continuità nella collaborazione tra chi è soggetto a obblighi di riciclaggio. Coerentemente con questo principio generale, secondo il decreto gli ordini professionali devono svolgere quattro compiti:

- a) vigilanza sull'adesione alle disposizioni del decreto (art. 8): gli ordini segnalano alle autorità le violazioni dei loro associati in merito all'attività di segnalazione (art. 9) e vigilano sulle violazioni di questi obblighi e di quelli di registrazione. Essi vigilano anche sulle violazioni all'ordine di sospensione dalla transazione emesso dall'UIF (art. 60). Inoltre, i singoli intermediari (i professionisti) devono essere in grado di dimostrare la corretta adozione dell'approccio basato sul rischio anche davanti ai loro ordini professionali (art. 20);
- b) funzioni consultive nell'aggiornamento delle linee guida e degli indici di anomalia da mettere a disposizione ai rispettivi associati (art. 41);
- c) addestramento del personale, ovvero la pianificazione di programmi che aiutino gli intermediari a riconoscere le attività potenziali foriere di riciclaggio (art. 54);
- d) veicolo di informazione, che consiste nella gestione di tutti i flussi informativi che si instaurano tra autorità e intermediari;

L'ultima funzione è la più delicata, poiché implica due compiti cruciali: la raccolta delle SOS dei professionisti e la tutela dell'identità del segnalante. Con riferimento al primo, l'art. 43 stabilisce che il professionista possa scegliere se inviare la segnalazione di un'operazione sospetta direttamente all'UIF o al proprio ordine professionale il quale, a sua volta, è tenuto a inoltrarla senza ritardo (e integralmente) all'UIF, mantenendo segreto il nome del segnalante²³. Da un lato, questa sorta di intermediazione dovrebbe offrire un ulteriore riparo all'identità del professionista che effettua la segnalazione, tutelandola in modo più efficiente di quanto avvenisse nel precedente regime. Si tratta di un elemento di grande rilievo, poiché il rischio di rappresaglia da parte dei presunti autori del riciclaggio minerebbe alla base lo strumento della segnalazione (in tal caso, i costi di reputazione dell'intermediario diverrebbero di fatto infiniti, e nessuna sanzione o schema di incentivo potrebbe in alcun modo indurre l'intermediario a collaborare attivamente alla prevenzione del riciclaggio)²⁴. Dall'altro lato, la stessa disposizione ha suscitato un dibattito circa la possibilità che gli ordini professionali possano "filtrare" in

²³ Gli ordini professionali che potranno ricevere le segnalazioni saranno presto indicati da un decreto del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e presumibilmente saranno individuati tra quelli che avranno dato la propria disponibilità a svolgere tale compito.

qualche modo le SOS. In effetti il rischio di inquinamento ambientale riguarda anche queste associazioni organizzate su base regionale, e i controlli sul possesso delle adeguate qualifiche e sull'integrità dei loro componenti divengono un ulteriore fattore di grande importanza. Ma vi è anche un'altra questione, di natura più strutturale: a causa della relazione molto stretta che solitamente si instaura i professionisti e i loro clienti, in molte circostanze potrebbe divenire relativamente facile, per il cliente segnalato, risalire lungo l'indagine che lo riguarda fino all'identità del professionista segnalante. Questo aspetto potrebbe condizionare l'incentivo a collaborare da parte del professionista, ma al momento non sembra adeguatamente considerato nella regolazione procedurale dell'attività antiriciclaggio.

I limiti all'uso del contante

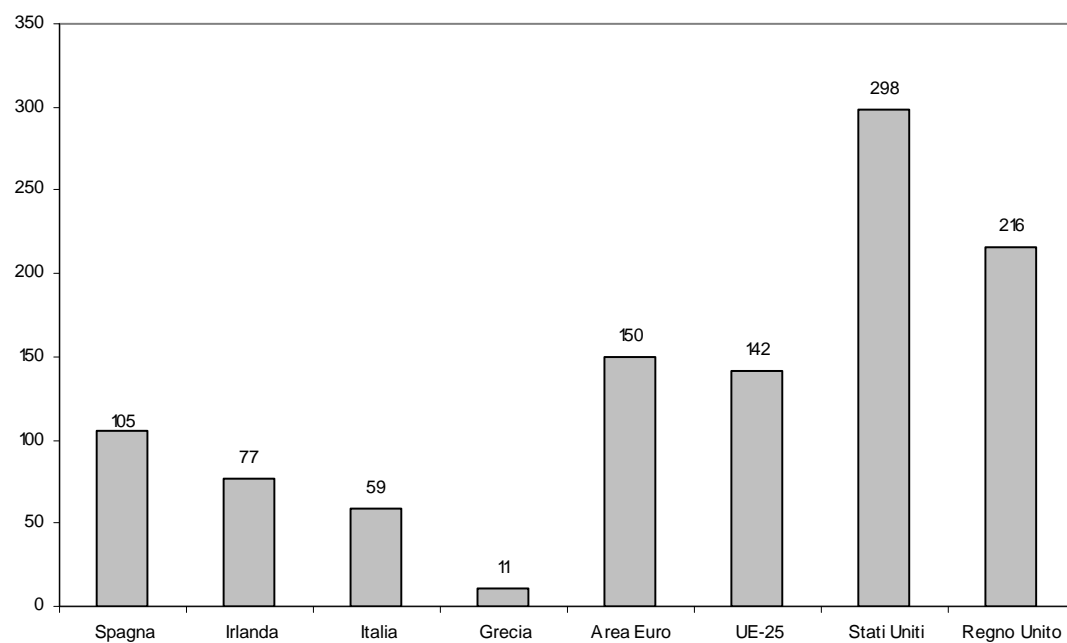
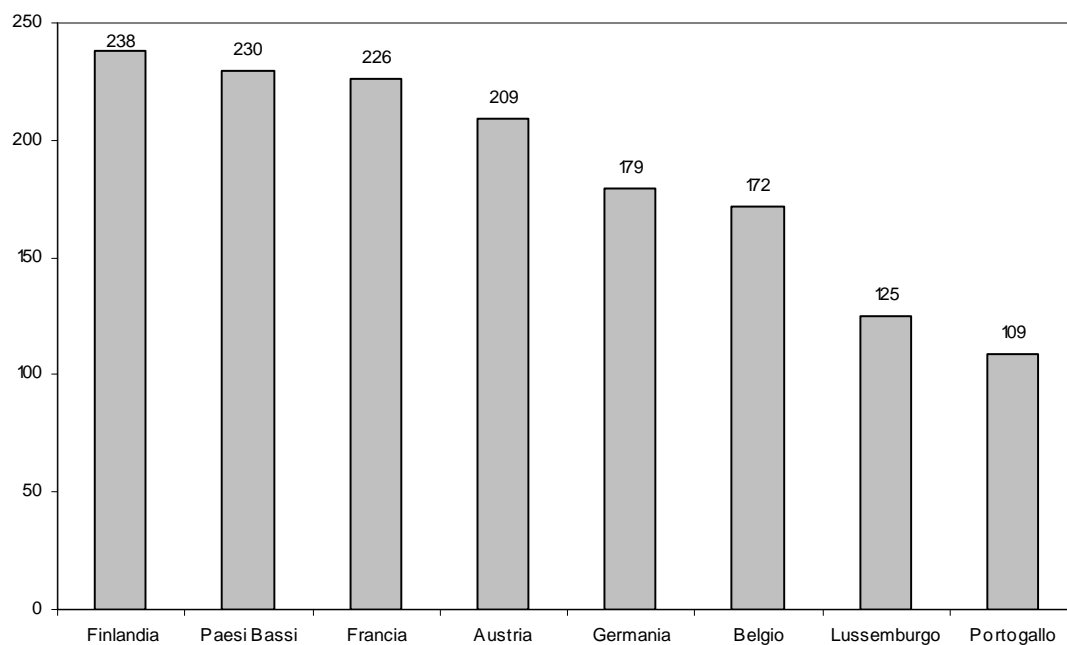
Le limitazioni ai trasferimenti di contanti tra privati caratterizzano la normativa italiana sull'antiriciclaggio fin dal 1991, allorché la l.n. 197/1991 ha stabilito che ogni operazione di ammontare non inferiore a 12.500 euro non potesse essere regolata in contanti ma richiedesse l'intervento di un intermediario finanziario²⁵. In effetti, soprattutto in contesti quali l'Italia, una disposizione di questo tipo rappresenta un valido elemento di difesa nei confronti del riciclaggio di denaro: a causa di alcune caratteristiche storiche del paese - quali la preoccupazione dei clienti nei confronti della sicurezza, la frammentazione del commercio al dettaglio e le dimensioni considerevoli dell'economia sommersa - e nonostante l'ampia disponibilità di strumenti di pagamento diversi dai contanti e la presenza di un sistema bancario sofisticato, l'Italia presenta ancora un numero estremamente limitato di transazioni regolate non in contante, soprattutto se confrontata con la realtà di altri paesi avanzati. Nel 2004, ad esempio, in Italia il numero di pagamenti non in contanti per abitante è stato pari a 59, a fronte delle 150 dell'area Euro, delle 226 della Francia e delle 105 della Spagna (cfr. grafico 4). Nel 2006 il dato italiano si è fermato a 62.

I pagamenti in contanti e in titoli al portatore, per natura anonimi e non tracciabili, costituiscono immediate occasioni di riciclaggio, dal momento che minimizzano la probabilità di scoperta e quindi di incriminazione. Non sorprende, allora, che movimentazioni di contanti e assegni figurino costantemente ai primi posti tra le tipologie di operazioni più segnalate alle autorità antiriciclaggio (secondo i dati diffusi dall'UIF e dalla Guardia di Finanza, nel 2006 e nel 2007 hanno rappresentato rispettivamente oltre il 40% e circa il 13% del totale delle SOS). È per questo che la Banca d'Italia ha ripetutamente suggerito che le limitazioni all'uso del contante

²⁴ Proprio per tenere conto di questi rischi, il decreto stabilisce tra l'altro che l'invio della segnalazione, al pari di qualunque scambio di informazioni tra autorità e intermediario, debba avvenire per via elettronica. Peraltro l'invio per posta della segnalazione, oltre a portare con sé un maggiore rischio per l'identità del segnalante, allungava inevitabilmente i tempi di analisi e di eventuale reazione dell'autorità.

²⁵ In ambito comunitario, disposizioni di questo tipo sono riscontrabili solo in Francia (cfr. Draghi, 2007).

Graf. 4 - NUMERO DI PAGAMENTI EFFETTUATI NON IN CONTANTI PER ABITANTE (2004)



Fonte: Banca d'Italia (2007).

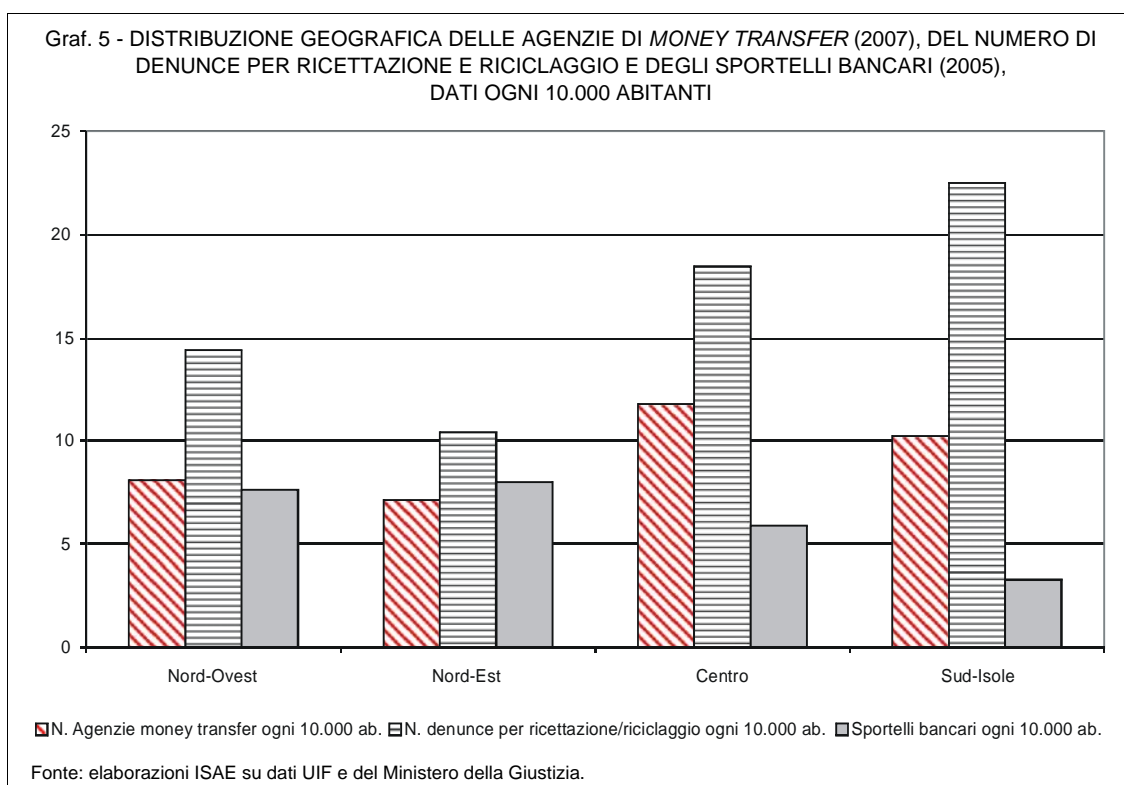
siano rese ancora più restrittive. Raccogliendo anche tali inviti, l'art. 49 del decreto inasprisce i limiti precedenti stabilendo che, a partire dal 30 aprile 2008: *i)* sono vietati i trasferimenti tra privati di denaro e di titoli al portatore per un valore complessivo pari o superiore a 5.000 euro (anche in caso di operazioni frazionate), a meno che non vengano effettuati per il tramite di banche, Poste Italiane S.p.A. o istituti di moneta elettronica; *ii)* gli assegni bancari sono rilasciati muniti della clausola di non trasferibilità²⁶, e quelli di importo non inferiore a 5.000 euro devono riportare anche l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario²⁷; *iii)* il saldo dei libretti di deposito bancari o postali al portatore deve essere inferiore a 5.000 euro, mentre quelli esistenti di valore superiore alla soglia vanno estinti o ricondotti entro il nuovo limite entro un anno; *iv)* è vietato il trasferimento di denaro contante per importi pari o superiori a 2.000 euro effettuato tramite fornitori di servizi di trasferimento, a meno che (e per importi comunque inferiori a 5.000) il cliente possa documentare la congruità dell'operazione rispetto al proprio profilo economico.

Sebbene l'intento di tali disposizioni sia lo stesso che aveva ispirato la legge del 1991 - accrescere la probabilità di individuare i tentativi di riciclaggio convogliando ampi flussi di contanti verso il sistema finanziario regolato - i nuovi requisiti possono effettivamente favorire un rafforzamento della regolazione italiana. È ovviamente ancora presto per osservarne gli effetti, ma è possibile trarre qualche indicazione da alcune delle esperienze sulle quali si è maggiormente concentrato il dibattito. Tra queste è utile ricordare il fenomeno della recente espansione delle agenzie di *money transfer* nel paese.

Tale servizio, infatti, solleva preoccupazioni in materia di antiriciclaggio (e di contrasto al finanziamento al terrorismo) non solo a causa dell'anonimato e della rapidità con il quale avviene il trasferimento, ma anche per l'opacità informativa che caratterizza la catena produttiva, lungo la quale agiscono, dall'alto verso il basso, le multinazionali (*network*) che gestiscono la rete, gli agenti che operano nei vari paesi (in Italia possono essere solo intermediari finanziari) e numerosi sub-mandatari (*locations*), che hanno la funzione di punti vendita e sono censiti in un apposito elenco presso l'UIF. Questi ultimi, in particolare, sia per l'assenza di requisiti stringenti di accesso al mercato, sia per la possibilità di svolgere attività commerciali quali commercio al dettaglio o servizi di telefonia, hanno dato luogo a una rete di punti vendita diffusi capillarmente su tutto il territorio nazionale, la cui penetrazione supera ormai quella della rete bancaria (cfr. grafico 5).

²⁶ Il cliente può richiedere il rilascio di assegni bancari e postali in forma libera, ma su ciascuno di essi è tenuto a pagare un'imposta di bollo pari a 1,50 euro.

²⁷ In precedenza il numero di violazioni dell'obbligo di apporre la clausola di non trasferibilità sugli assegni di importo pari o superiore a 12.500 euro era sempre elevato.



Secondo i dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (cfr. MEF, 2007), nel 2004 tali agenti hanno movimentato fondi per oltre 1,4 miliardi di euro, quasi il doppio rispetto ai trasferimenti effettuati tramite banche o Poste Italiane (750 milioni di euro). Le agenzie di *money transfer* sono soggette agli obblighi di antiriciclaggio, ma poiché fino al 2007 si applicava il limite di 12.500 euro, troppe transazioni sfuggivano alla regolazione. Nessuna sorpresa, quindi, che le SOS provenienti da tali soggetti siano poco numerose. Inoltre, le stesse caratteristiche fondamentali del servizio hanno favorito il moltiplicarsi di molte agenzie irregolari²⁸, che hanno ulteriormente accresciuto l'opacità e i rischi di riciclaggio. In larghissima misura i trasferimenti riguardano le rimesse di denaro degli immigrati verso i propri paesi di origine, ma è concreta la possibilità che siano utilizzati anche internamente come veicolo di riciclaggio. Mancano tuttavia dati certi. Secondo la Banca d'Italia, "Le informazioni statistiche non consentono un riscontro sull'origine delle rimesse; una parte importante proviene verosimilmente da attività svolte in un contesto di economia sommersa, che si presta all'evasione della normativa fiscale, sul lavoro, contributiva e valutaria, ma probabilmente anche da attività illecite" (Draghi, 2007, p. 35). Indizi di tali deviazioni provengono anche dall'esame della distribuzione territoriale delle agenzie di *money transfer*. Sebbene non sia possibile dedurre alcuna relazione causale senza l'utilizzo di

²⁸ Come ricorda il MEF (2007, p. 25), nel biennio 2005-2006 è risultato abusivo quasi il 90% delle agenzie ispezionate dalla Guardia di Finanza.

rigorose analisi econometriche, il precedente grafico 5 sembra suggerire l'esistenza di una correlazione positiva tra la penetrazione delle *locations* e l'incidenza dei reati di ricettazione e riciclaggio indicati nel codice penale (una correlazione più accentuata di quella, negativa, tra agenzie di *money transfer* e penetrazione degli sportelli bancari). La seguente tabella 5 mostra invece lo squilibrio, per certi versi inatteso, tra la distribuzione territoriale delle agenzie e della presenza di cittadini stranieri residenti: il numero di stranieri per agenzia è minore (e dunque il numero di agenzie per straniero maggiore) nelle regioni in cui la percentuale di stranieri residenti è minore, dove cioè, nell'ipotesi che tali agenzie siano utilizzate in prevalenza per le rimesse degli stranieri, ci si sarebbe invece aspettati un minore numero di agenzie.

Tab. 5 DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL NUMERO DI CITTADINI STRANIERI PER AGENZIA DI *MONEY TRANSFER* E DEL NUMERO DI CITTADINI STRANIERI RESIDENTI (2007)

Area	N. cittadini stranieri per agenzia di <i>money transfer</i>	Percentuale di stranieri residenti (valori percentuali)
Nord-Ovest	79,3	36,2
Nord-Est	116,8	27,3
Centro	53,8	24,8
Sud-Isole	15,2	11,7
ITALIA	59,9	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE su dati UIF e ISTAT.

Si tratta di una situazione nella quale il rischio di inquinamento ambientale, ai fini della regolazione antiriciclaggio, appare più forte. In simili circostanze, come si è visto, la politica più efficace consiste non tanto nella predisposizione di opportuni schemi incentivanti, quanto piuttosto in un'intensa attività di monitoraggio e di ispezioni *in loco*, accompagnata a sanzioni severe (sollecitate del resto dalla Banca d'Italia, cfr. Draghi, 2007). In proposito, la misura che riduce il tetto massimo della somma trasferibile con questi canali, purché associata dai controlli di cui si è detto, sembra effettivamente muoversi nella direzione auspicata.

Il regime sanzionatorio

Prima del decreto del 2007, l'apparato sanzionatorio era ritenuto da più parti uno degli elementi di debolezza della regolazione antiriciclaggio italiana, a causa di sanzioni penali scarsamente applicate e sanzioni amministrative poco efficaci (FMI, 2006; Draghi, 2007; MEF, 2007). Ad esempio, l'intero regime, nei suoi aspetti penali e amministrativi, si applicava solo alle persone fisiche; l'inosservanza degli obblighi di identificazione e registrazione era punita con severità e comportava una responsabilità penale; le violazioni degli obblighi di segnalazione erano soggette a sanzioni molto lievi²⁹, mentre non era prevista alcuna sanzione nei casi di inadeguata formazione del personale o di assenza di meccanismi di controllo interni.

Il decreto n. 231/2007 migliora solo in parte tale struttura. Le sanzioni penali non riguardanti la definizione del riciclaggio, ora inserite nell'art. 55, non modificano le precedenti in misura rilevante. Ad esempio, non sono stati depenalizzati né l'inosservanza, da parte degli organi di controllo delle persone giuridiche, di segnalare irregolarità organizzative, né la violazione degli obblighi di identificazione e di registrazione della clientela (anche se l'art. 57 depenalizza la mancata istituzione dell'archivio unico informatico nel quale raccogliere le informazioni sui clienti). Eppure, come rileva la Banca d'Italia (cfr. Draghi, 2007), le violazioni degli obblighi di adeguata verifica della clientela sono spesso frutto di errori procedurali, non di dolo, e inoltre sia nel Testo Unico Bancario sia nel Testo Unico della Finanza la mancata segnalazione di irregolarità è punita con sanzioni amministrative. Una punizione eccessiva su questi aspetti potrebbe indurre gli intermediari a un atteggiamento conservativo, e quindi a evitare la sanzione scivolando in un'attività di segnalazione eccessiva, riducendo così la significatività (quindi la precisione) delle SOS e con essa l'efficacia dell'azione antiriciclaggio. Non sorprende invece che la reticenza dei clienti nel fornire le informazioni richieste circa lo scopo e la natura della transazione sia ora sanzionata penalmente, a quanto pare nell'intento di minimizzare un fattore di vulnerabilità in uno dei compiti più onerosi per gli intermediari, soprattutto non finanziari.

Le sanzioni amministrative sono illustrate negli artt. 56-58, e tra le principali novità figura la disposizione secondo la quale oltre a confermare la funzione "tradizionale" del Ministero dell'Economia e delle Finanze come autorità che eleva le sanzioni amministrative, affida alle autorità di vigilanza settoriali (CONSOB, Banca d'Italia e ISVAP) il compito di applicare le sanzioni amministrative ai propri soggetti vigilati in caso di violazione delle disposizioni sull'organizzazione amministrativa e le procedure di controllo interno. In tal caso sembra avere prevalso un principio di "soggetto meglio posizionato" (da un punto di vista della raccolta e gestione dell'informazione), e la disposizione sembra promettere una vigilanza più rapida ed efficace.

È invece più difficile comprendere l'esclusione dei professionisti dall'insieme di intermediari soggetti a sanzioni amministrative per le violazioni degli obblighi sui controlli interni e la formazione del personale. Certamente anche gli ordini professionali sono soggetti alle stesse incombenze (e le loro complesse relazioni giuridiche con la Pubblica Amministrazione potrebbero avere contribuito almeno in parte a stabilire tale esclusione), ma alla luce dell'importanza ricoperta nell'assetto antiriciclaggio da tali problemi, e considerata la delicatezza dei costi di adempimento per questi soggetti cui si è fatto cenno in precedenza, sarebbe necessario un maggiore chiarimento.

²⁹ A questo proposito intervenivano anche problemi di attuazione (MEF, 2007). In particolare, risultava spesso difficile valutare se effettivamente l'operazione sospetta andasse segnalata, a causa dell'elevato grado di soggettività contenuto nella valutazione da parte degli intermediari, sia pure nell'ambito di un approccio non basato sul rischio.

CONCLUSIONI

La principale lezione proveniente dagli studi sul riciclaggio di profitti illeciti riguarda il ruolo decisivo svolto dalle asimmetrie informative, sia nel condizionare gli schemi di incentivi degli attori coinvolti sia nel determinare i *compliance costs* degli intermediari chiamati a partecipare attivamente alle misure di prevenzione. La corretta comprensione di tali asimmetrie, soprattutto nell'affrontare un fenomeno tanto sfuggente quanto potenzialmente lesivo per lo sviluppo di un paese, è condizione necessaria per avere una regolazione antiriciclaggio realmente efficace.

In tali circostanze, l'analisi delle interazioni che si instaurano tra autorità antiriciclaggio, intermediari e clienti suggerisce alcuni elementi fondamentali per un'azione efficace di contrasto. Anzitutto, diviene necessario il concorso degli intermediari nella valutazione del rischio della clientela e nell'individuazione delle anomalie nei flussi finanziari che potrebbero nascondere situazioni sospettabili di riciclaggio. Il ruolo di *gatekeeper* non può essere limitato (come in passato) ai soli intermediari finanziari, ma al contrario l'insieme di intermediari coinvolti va allargato a tutte le categorie naturalmente esposte al transito di flussi finanziari consistenti, e a intrattenere rapporti continuativi con la clientela. Al crescere di tale platea, tuttavia, può essere utile "decentrare" parte delle responsabilità delle autorità antiriciclaggio, quali il potere di applicare determinate sanzioni o di ricevere segnalazioni da inoltrare all'UIF per gli approfondimenti delle singole situazioni sospette.

In secondo luogo, al moltiplicarsi dei possibili canali di transazione e di riciclaggio diviene utile, soprattutto ai fini di una migliore gestione delle segnalazioni, adottare un approccio basato sul rischio che, seppure provoca un iniziale aggravio nei costi di adempimento degli intermediari, nel lungo periodo sembra in grado di aumentare la flessibilità e contenere i costi dell'azione antiriciclaggio. Ciò ovviamente impone una corretta conoscenza delle dinamiche e dell'economia del riciclaggio, e dunque rende necessario imporre l'obbligo di garantire un'adeguata formazione del personale, sanzionandone l'inosservanza.

In terzo luogo, si rileva la centrale importanza dell'unico strumento a disposizione delle autorità per valutare l'impegno degli intermediari nello svolgimento degli obblighi antiriciclaggio, cioè il numero e la significatività delle segnalazioni di operazioni sospette, che dovrebbero quindi riflettere gli eventuali miglioramenti introdotti nei diversi rami della legislazione antiriciclaggio.

La riforma introdotta con il Decreto Legislativo n. 231/2007 si muove effettivamente lungo le linee indicate. Tuttavia, anche una prima analisi indiziaria rileva il persistere di alcuni difetti dal punto di vista sia giuridico sia di *enforcement*, e mostra come vi sia spazio per (e necessità di) ulteriori correzioni. Ad esempio, i miglioramenti introdotti nella definizione del fenomeno, e in particolare il riferimento all'autoriciclaggio, imporranno a breve di assicurare un corretto coordinamento con altri rami legislativi in merito alla definizione del riciclaggio di denaro e al disegno delle relative sanzioni. Sotto il profilo dell'attuazione, oltre all'urgenza della pubblicazione dei regolamenti attuativi e di linee guida aggiornate da parte della autorità, il

fattore che desta maggiori preoccupazioni è rappresentato dal persistente divario, nel numero e nella significatività delle segnalazioni trasmesse all'UIF, tra gli intermediari finanziari e quelli non finanziari, in particolare i professionisti. Ciò probabilmente è dovuto, come si è visto, anche a un corrispondente divario di esperienza, ma occorre potere escludere con certezza l'influenza di fattori ambientali. Occorrono analisi rigorose e approfondite, non solo perché i fattori di contesto potrebbero aumentare i *compliance costs* degli intermediari (dunque la loro efficienza nel fornire la collaborazione attiva richiesta), ma anche perché la regolazione antiriciclaggio agisce per natura in un segmento a valle nella catena dell'intervento contro l'attività criminale, e il suo successo dipende in gran parte anche da un efficace contrasto delle attività dalle quali si originano i proventi da riciclare.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Arnone M. e P.C. Padoan (2007), "Anti-money laundering by international institutions: a preliminary assessment", *CIDEI Working Paper*, n. 74.
- Banca d'Italia (2007), *Relazione annuale*, Roma.
- Becker G.S. (1968), "Crime and punishment: an economic approach", *Journal of Political Economy*, n. 2, pp. 169-217.
- Camdessus M. (1998), "Money laundering: the importance of international countermeasures", discorso del Managing Director del FMI alla riunione plenaria del GAFI sull'antiriciclaggio, Parigi, 10 febbraio, on line: <http://www.imf.org>.
- Chong A. e F. López-de-Silanes (2007), "Money laundering and its regulation", *Research Department Working Paper*, n. 590, Inter-American Development Bank.
- Condemni M. e F. De Pasquale (2008) (a cura di), "Lineamenti della disciplina internazionale di prevenzione e contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo", *Quaderni di Ricerca Giuridica*, n. 60, Banca d'Italia, on line: <http://www.bancaditalia.it>.
- Costa S. (2008) "Implementing the new anti-money laundering directive in Europe: legal and enforcement issues - The Italian case", "Paolo Baffi" *Centre Research Paper Series*, n. 2008-13, on line: <http://ssrn.com/abstract=1136129>
- Donato L. e D. Masciandaro (1999), *Moneta, banca, finanza. Gli abusi del mercato*, Hoepli, Milano.
- Draghi M. (2007), "L'azione di prevenzione e contrasto del riciclaggio", Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia alla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Roma 14 giugno, <http://www.bancaditalia.it>.
- Filotto U. e D. Masciandaro (2001), "Money laundering regulation and bank compliance costs: what do your customers know? economics and the Italian experience", *Journal of Money Laundering Control*, vol. 5, n. 2, pp. 133-45.
- Fondo Monetario Internazionale (FMI) (1996), *Macroeconomic implication of money laundernig*, documento presentato alla riunione plenaria del GAFI, giugno, on line: <http://www.imf.org>.

- Fondo Monetario Internazionale (FMI) (2006), *Detailed assessment of report on anti-money laundering and combating the financing of terrorism. Italy*, Monetary and Financial Systems Department, on line: <http://www.imf.org>.
- Levi M. e P. Reuter (2006), "Money laundering", *Crime and Justice*, vol. 34, pp. 289-375.
- Masciandaro D. (1998), "Money laundering regulation: the micro economics", *Journal of Money Laundering Control*, vol. 2, n. 1, pp. 49-58.
- Masciandaro D. (1999), "Money laundering: the economics of regulation", *European Journal of Law and Economics*, n. 3, pp. 225-40.
- Masciandaro D. (2000), "Illegal sector, money laundering and legal economy: a macroeconomic analysis", *Journal of Financial Crime*, vol. 2, pp. 103-12.
- Masciandaro D. (2004) (eds.), *Global financial crime. Terrorism, money laundering and offshore centres*, Ashgate, Aldershot.
- Masciandaro D. (2005), "Financial supervision unification and financial intelligence units: a trade-off?", *Journal of Money Laundering Control*, pp. 354-70.
- Masciandaro D., E. Takáts e B. Unger (2007), *Black finance. The economics of money laundering*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) (2006), *Antiriciclaggio. Relazione al Parlamento per l'anno 2006*, Roma.
- Quirk P.J. (1996), "Macroeconomic implication of money laundering", *IMF Working Paper*, n. 96/66.
- Schneider F.G. (2007), "Shadow economies and corruption all over the world: new estimates for 145 countries", *economics*, n. 2007-9, on line: <http://www.economics-ejournal.org>.
- Schneider F.G. (2008), "Money laundering and financial means of organized crime: some preliminary empirical findings", "Paolo Baffi" Centre Research Paper Series, n. 2008-16, on line: <http://ssrn.com/abstract=1136149>
- Takáts E. (2006), "A theory of "crying wolf": the economics of money laundering enforcement", *IMF Working Paper*, n. 07/81.
- Tanzi V. (1996), "Money laundering and the international financial system", *IMF Working Paper*, n. 96/55.
- Unger B., M. Siegel, J. Ferwerda, W. de Kruijf, M. Busuioic, K. Wokke e G. Rawlings (2006), *The amounts and the effects of money laundering*, Report for the Ministry of Finance.

Protezione della proprietà intellettuale e sviluppo economico

INTRODUZIONE

Conoscere la capacità innovativa di un Paese consente di conoscere il suo potenziale di crescita. Ma mentre vi è consenso pressoché unanime sull'importanza dell'innovazione come motore di sviluppo, la sua misurazione ancora rimane controversa. Per poter valutare se e quanto un Paese è in grado di produrre innovazione in letteratura si è fatto ricorso a svariati indicatori quali: l'ammontare spesa in Ricerca e Sviluppo (R&S), il numero di occupati nel settore della ricerca, il numero di brevetti registrati. Nessuno di questi indicatori è privo di pecche. I primi due indicatori sono di facile misurazione, ma si limitano a valutare l'input impegnato, e non i risultati raggiunti: per farne discendere un effettivo valore comparativo si rende necessario ipotizzare che il rendimento di tali input sia sempre lo stesso, indipendentemente dal settore industriale e dal Paese di riferimento – ipotesi poco realistica-. I brevetti costituiscono, invece, una valida *proxy* per misurare l'output della ricerca, ma il loro impiego presenta difficoltà sotto due aspetti: il primo è legato alla misurazione – il valore e il peso dei diversi brevetti non è omogeneo e quindi è necessario introdurre sistemi di ponderazione che di tale disomogeneità tengano conto – il secondo sta nel fatto che, come emergerà nel corso dell'analisi, il brevetto e l'efficacia della sua tutela – il grado del suo *enforcement* -hanno un ruolo rilevante nell'incentivare ricerca e innovazione. Pertanto il brevetto è al contempo una *proxy* dell'output della ricerca e una sorta di input dell'innovazione.

In questo capitolo, dopo aver descritto il legame tra attività di innovazione e crescita individuato nella letteratura economica analizzeremo la posizione dell'Italia nel confronto internazionale. Concentrando il *focus* dell'analisi sui brevetti descriveremo le ragioni economiche che sottendono alla loro esistenza per proseguire con un approfondimento sulle modalità esistenti di misurazione del valore economico da essi generato. In questo ambito verrà elaborata una metodologia volta a determinare un valore dei brevetti che tenga conto dell'effettività del loro *enforcement*. I risultati portano ad evidenziare con maggiore chiarezza le differenze tra Paesi e il grado di rilevanze delle diverse politiche normative che interessano la tutela della proprietà intellettuale.

R&S E INNOVAZIONE, LA POSIZIONE DELL'ITALIA

Confrontando il valore di una serie di indicatori, l'Italia mostra un ritardo sia nell'ammontare di risorse finanziarie investite, sia nel numero di addetti che dei risultati dell'attività innovativa, misurati con il numero dei brevetti.

Relativamente al primo fattore di ritardo (impiego di risorse finanziarie in R&S), un indicatore assai diffuso è la bassa spesa in R&S in percentuale del PIL. Nel 2004 per l'Italia tale rapporto è dell'1,10% contro l'2,67% degli USA e il 2,49% della Germania (Tab.1).

Tab. 1 SPESA COMPLESSIVA IN R&S IN ALCUNI PAESI IN % DEL PIL

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Belgio	2.08	1.94	1.88	1.87	1.84	1.83*
Danimarca	2.39	2.51	2.58	2.50	2.45	2.43*
Germania	2.46	2.49	2.52	2.49	2.48	2.51*
Irlanda	1.1	1.1	1.17	1.24	1.26	1.32
Grecia	0.58	Nd	0.57	0.55	0.58	0.57*
Spagna	0.91	0.99	1.05	1.06	1.12	1.16*
Francia	2.2	2.23	2.17	2.15	2.13	2.12*
Italia	1.09	1.13	1.11	1.1	1.1	Nd
Lussemb.	nd	nd	1.66	1.63	1.57	nd
Olanda	1.8	1.72	1.76	1.78	1.73	1.72*
Austria	2.03	2.12	2.23	2.22	2.41	2.45*
Portogallo	0.8	0.76	0.74	0.77	0.81	Nd
Finlandia	3.3	3.36	3.43	3.45	3.48	3.45
Svezia	4.25	Nd	3.95	3.71	3.89	3.82
Regno Unito	1.82	1.82	1.78	1.72	1.76	nd
Norvegia	1.59	1.66	1.71	1.59	1.48	Nd
USA	2.74	2.64	2.67	2.67	nd	nd
Giappone	3.12	3.17	3.20	nd	nd	nd

Fonte: Eurostat, Newcronos.

* Provvisorio.

In generale, appare evidente che nei Paesi europei, salvo eccezioni per i Paesi Scandinavi e la Germania, le quote di investimento in R&S rimangono costantemente minori di quelle di Stati Uniti e Giappone. All'interno di questo ampio quadro è utile analizzare la composizione della spesa stessa. In particolare, un notevole fattore di distinzione tra USA e Giappone da una parte, e l'Europa dall'altra, risiede nella dimensione dell'intervento pubblico, tramite Governi Centrali e Università, mediamente maggiore nei Paesi europei¹ (Tab. 2). L'Italia e la Grecia sono al vertice della classifica per dimensione dell'intervento pubblico in attività di R&S con un valore pari al

17,48%. Situazione analoga si trova guardando la quota degli investimenti finanziati dalle imprese private in R&S, in cui il nostro Paese è al terzultimo posto con 47,25% seguita solo da Grecia (32,07) e Portogallo (33,15), contro il 69,7% di Germania e USA.

Tab. 2 QUOTA DELLA SPESA IN R&S PER SETTORE DI PERFORMANCE (1) - 2003

	Imprese	Governo centrale	Università	Non profit
Belgio	69,68	6,85	22,21	1,26
Danimarca	69,10	7,01	23,21	0,68
Germania	69,73	13,40	16,87	nd
Irlanda	66,92	7,93	25,16	nd
Grecia	32,06	20,29	46,72	0,93
Spagna	54,10	15,36	30,34	0,19
Francia	62,62	16,68	19,36	1,34
Italia	47,25	17,48	33,85	1,41
Lussemb.	89,10	10,54	0,35	nd
Austria	nd	nd	nd	nd
Portogallo	33,15	16,87	38,43	11,54
Finlandia	70,49	9,69	19,21	0,60
Svezia	74,10	3,48	22,03	0,39
Regno Unito	63,93	10,24	22,46	3,37
Norvegia	57,45	15,10	27,45	nd
USA	69,76	12,39	13,74	4,11
Giappone	74,98	9,31	13,66	2,05

Fonte: Eurostat, Newcronos.

(1) Per settore di performance ci si riferisce al soggetto che svolge l'attività di ricerca.

La tavola si riferisce al 2003 poiché in questo anno è presente il maggior numero di dati per il confronto internazionale. Per i Paesi i cui dati sono disponibili anche dopo il 2003 l'andamento delle cifre non mostra scostamenti significativi nel tempo, rendendo ancora attuale la fotografia della situazione nel 2003.

Il confronto può essere riproposto in termini di capitale umano già impiegato nel settore. La percentuale di occupati dà un'idea della composizione delle forze di lavoro deputate a svolgere attività di innovazione e, quindi, fornisce un'idea delle potenzialità della ricerca nel Paese (tabella 3).

¹ Il settore pubblico nelle università europee ha un ruolo prevalente rispetto a quello degli Stati Uniti e del Giappone. In media la spesa pubblica per istruzione terziaria nei Paesi europei è dell'86% circa, contro il 41,3% degli Stati Uniti e Giappone. Tale dato viene confermato dalla quota di studenti che frequentano le università finanziate dal settore pubblico, pari all' 82,4% nei Paesi europei contro il 50,25%.

Tab. 3 OCCUPATI NELLE ATTIVITÀ DI R&S - 2003

	Personale totale in % degli occupati totali					Di cui ricercatori in % degli occupati totali				
	totale settori	Imprese	Governo centrale	università	non profit	totale settori	Imprese	Governo centrale	università	non profit
EU25	1,5	0,65	0,19	0,65	0,02	0,91	0,35	0,1	0,45	0,01
EU15	1,6	0,73	0,19	0,66	0,02	0,95	0,39	0,1	0,45	0,01
Belgio	1,81	0,93	0,1	0,77	0,02	1,09	0,48	0,05	0,55	0,01
Danimarca	2,24	1,32	0,19	0,72	0,01	1,33	0,68	0,12	0,52	0,01
Germania	1,85	0,93	0,24	0,69	nd	1,11	0,5	0,12	0,49	nd
Grecia	1,33	0,29	0,21	0,82	0,01	0,66	0,1	0,07	0,48	0
Spagna	1,45	0,48	0,2	0,76	0	0,92	0,2	0,12	0,59	0
Francia	1,71	0,84	0,21	0,63	0,03	0,99	0,44	0,11	0,42	0,02
Italia	1,13	0,37	0,19	0,55	0,02	0,49	0,14	0,08	0,26	0,01
Lux	2,21	1,89	0,29	0,03	nd	1,08	0,86	0,2	0,03	nd
Olanda	1,32	0,71	0,2	0,41	nd	0,56	0,3	0,11	0,15	nd
Austria	nd	nd	nd	nd	nd	Nd	Nd	Nd	nd	nd
Portogallo	0,86	0,19	0,14	0,42	0,11	0,7	0,12	0,1	0,39	0,09
Finlandia	3,16	1,7	0,42	1,02	0,03	Nd	Nd	Nd	nd	nd
Svezia	2,51	1,21	0,13	1,16	0,01	0,79	0,71	0,08	0,87	nd
Regno Unito	nd	nd	0,08	nd	nd	Nd	Nd	0,04	nd	nd
Norvegia	2,27	1	0,29	0,97	nd	1,58	0,67	0,19	0,72	nd
Giappone	1,66	1	0,11	0,52	0,03	1,28	0,76	0,06	0,44	0,02

Fonte: Eurostat, Newcronos.

Anche in questo caso l'Italia si colloca agli ultimi posti guardando il totale dei settori, le imprese, le università e il non profit sia per personale addetto alla R&S che per ricercatori, mentre la classifica è capeggiata dai Paesi Scandinavi seguiti da Germania e Francia.

Un ultimo indicatore che riflette la capacità di innovare di una nazione è rappresentato dal numero di brevetti. Il numero di domande depositate presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti di Monaco (EPO) o presso l'Ufficio Statunitense dei Brevetti (USPTO), nonché il numero di brevetti triadici² consentono di confrontare la situazione italiana con quella degli altri Paesi industrializzati. Dalla Tab. 4 si può notare come Italia nel 1999 e nel 2003 si trova in una situazione di centro classifica, occupando la sesta e la settima posizione. Purtroppo, però, a questa situazione non del tutto sfavorevole si accompagna un divario nel numero di domande in termini assoluti assai consistente con le economie più avanzate quali USA, Germania, Francia, Regno Unito, Giappone. Un elemento positivo emerge dalla Tabella 4, ovvero il numero di domande di brevetti è aumentato tra il 1999 e il 2003 in tutte le categorie.

² Per brevetto triadico si intende un brevetto registrato presso i tre uffici di competenza europeo, statunitense e giapponese. Il suo utilizzo è particolarmente indicato per avere un'idea delle invenzioni di valore, ovvero di quelle che trovano un consistente seguito commerciale. Dal momento che il procedimento di riconoscimento della paternità dell'invenzione in tre Paesi distinti è assai costoso e lungo, solo le invenzioni di maggior valore intraprendono questo percorso, quindi i triadici possono essere visti come brevetti di maggior valore.

Tab. 4 NUMERO DI DOMANDE DI BREVETTO PER DATA DI PRIORITÀ E RESIDENZA DELL'INVENTORE

	Epo ¹	Uspto ²	Triadici ³	Epo	Uspto	Triadici
		1999			2003	
Austria	1.062	600	275	1.291	610	276
Belgio	1.313	803	422	1.268	865	454
Danimarca	843	517	229	965	447	200
Finlandia	1.395	1.033	494	1.224	1.330	634
Francia	7.155	4.520	2.303	7.745	4.643	2.356
Germania	20.791	12.926	6.389	21.689	14.572	7.111
Grecia	51	30	11	82	25	9
Irlanda	224	191	55	205	221	59
Italia	3.695	1.871	794	4.246	2.044	844
Giappone	18.207	38.250	12.064	20.590	43.361	13.564
Lussemburgo	61	41	18	86	39	19
Olanda	2.938	1.485	876	3.376	1.757	1.019
Norvegia	368	286	92	316	346	113
Portogallo	36	14	5	56	15	6
Spagna	729	332	115	930	332	115
Regno Unito	5.703	4.614	1.985	5.159	4.884	2.024
USA	29.534	107.989	16.296	30.447	125.567	19.222
MEDIA	5.536	10.324	2.495	5.863	11.827	2.825
EU 15	48.171	30.935	14.930	50.195	33.439	15.936
EU 25	48.448	31.092	14.998	50.323	33.585	15.990

Fonte: OECD.

1 Domanda depositata presso L'Ufficio Europeo dei Brevetti (EPO).

2 Domanda depositata presso L'Ufficio Statunitense dei Brevetti (USPTO).

3 brevetti per cui è stata chiesta la registrazione in tre diversi uffici dei brevetti: USA, UE e Giappone.

LA RELAZIONE TRA CRESCITA E ATTIVITÀ DI INNOVAZIONE

E' ampiamente condiviso in letteratura che l'innovazione sia motore di crescita economica. Numerose verifiche empiriche hanno confermato l'esistenza del legame tra crescita e attività di innovazione. In particolare diversi contributi in letteratura³ emerge che ad un aumento dell'1% dello *stock* di capitale impiegato in R&S consegue un incremento del PIL compreso tra 0,05% e lo 0,1 per cento.

In un contributo più recente⁴ è stata stimata la relazione tra crescita (misurata con il PIL pro capite) e tre diversi indicatori di innovazione o tecnologia: brevetti, spesa totale in R&S e spesa pubblica in R&S. I risultati ottenuti sui Paesi UE confermano chiaramente la relazione positiva tra innovazione e crescita. Il numero di brevetti risulta fortemente correlato con la crescita e in maniera persistente nel tempo. Lo stesso si verifica per la spesa totale in R&S. Inoltre, un

³ I lavori considerati sono quelli di Griliches (1980), Nadiri, Bitros (1980), Patel, Soete (1988)

⁴ Martin, Mulas-Granados, Sanz (2004)

aumento del numero dei brevetti produce effetti dinamici, dando impulso al tasso di crescita anche negli anni successivi⁵.

La letteratura economica che si occupa di innovazione si è soffermata sull'analisi dei brevetti da diverse angolature, che studiano gli aspetti di natura giuridica accanto a quelli tecnici ed economici⁶.

L'utilità dell'impiego dei brevetti come proxy per la valutazione del livello di R&S è attestata da diverse analisi empiriche. Si è stimato⁷ che i brevetti rendono tra il 15% e il 25% del capitale investito in attività di R&S, a seconda che si consideri solo il capitale privato o anche i finanziamenti pubblici. Si è anche valutato⁸ un *patent premium*, che risulta positivo, per le imprese che hanno fatto domanda di brevetto - tali imprese godono di un rendimento maggiore rispetto alla situazione senza brevetto -. Il *premium* raggiunge i più alti livelli in alcune industrie quali le biotecnologiche, strumentazioni mediche e farmaceutiche, mentre i valori più bassi, ma pur sempre positivi, riguardano le industrie alimentari ed elettroniche. Il *patent premium* si articola in due distinte componenti: una strettamente economica e una giuridica. La prima consiste nell'insieme di caratteristiche tecnico-economiche che rendono il brevetto economicamente sfruttabile. Si tratta dell'insieme di condizioni relative alla domanda e all'offerta del bene che il brevetto produce: le elasticità al prezzo, il livello del prezzo e la sua volatilità, i gusti dei consumatori, i costi e la tecnologia di produzione, ecc. Diversamente, la seconda componente agisce a prescindere dalle caratteristiche economiche. Infatti, il brevetto se sprovvisto di una benché minima forma di tutela offerta dalla legge sarebbe privo di valore, indipendentemente dalle condizioni economiche sopra descritte. Quindi, il valore dei brevetti è anche funzione della tutela effettiva offerta dalla legge.

In letteratura economica sono state elaborate diverse metodologie volte a stimare il valore della protezione⁹.

Un primo approccio, che si può definire come *metodo diretto*, fornisce il valore della PI basandosi su dati di *survey*¹⁰. Con questa metodologia viene chiesto agli inventori di attribuire un

⁵ Gli autori hanno stimato che un aumento dell'1% delle domande di brevetto induce un aumento della crescita di 0.017 nell'anno seguente.

⁶ Tra i numerosi contributi di natura giuridica ricordiamo Martinez-Guellec (2004), Ginarte, Park (1997), Park (2001), mentre per i lavori di natura economica vale la pena tra i molti di evidenziare Arora, Ceccagnoli, Cohen (2003), Arora, Ceccagnoli (2006)

⁷ Shankerman (1998)

⁸ Questa seconda modalità è sviluppata nel lavoro di Arora, Ceccagnoli, Cohen (2003)

⁹ Si noti che la *royalty* non approssima il valore del brevetto. Possono infatti presentarsi situazioni in cui in assenza di *royalties* il brevetto ha un valore derivante dallo sfruttamento diretto del titolare e, allo stesso tempo, le *royalties* possono convivere con lo sfruttamento diretto. In quest'ultimo caso il valore del brevetto è pari alla somma delle due componenti di ricavo.

¹⁰ Numerosi sono i lavori che utilizzano il metodo diretto: Taylor, Silberston (1973); Mansfield, Schwartz, Wagner (1981); Levin et al. (1987); Cohen, Nelson, Walsh (1996); Arora, Ceccagnoli, Cohen (2003); Giuri et al. (2006).

valore monetario alla propria invenzione, ad esempio, chiedendo all'inventore il minimo prezzo a cui il proprietario del brevetto lo avrebbe venduto nello stesso giorno in cui gli è stato concesso. Questo filone di letteratura giunge essenzialmente a tre conclusioni: 1) i brevetti non rappresentano per molte imprese lo strumento esclusivo e principale per la protezione delle invenzioni; 2) alcune industrie, in particolare quella farmaceutica, si avvalgono di brevetti molto più di altre; 3) la distribuzione del valore dei brevetti è fortemente asimmetrica, cioè vi è un elevato numero di brevetti con scarso o nullo valore economico.

Un secondo approccio utilizza un *metodo indiretto*, il cui fondamento parte proprio dalla considerazione che se nella distribuzione del valore dei brevetti ve ne sono molti privi di valore, indicatori di conta semplice sono misure imperfette dell'innovazione. Per tale motivo questa metodologia affianca ai dati di conta altre informazioni quali: dati sui rinnovi¹¹ dei brevetti e/o sul numero di riferimenti ad altri brevetti contenuti nella domanda depositata e sul numero di citazioni che un brevetto riceve nelle domande di brevetto altrui. Si tratta rispettivamente dei cosiddetti indici di citazione *backward* e *forward*.

I contributi che utilizzano i dati sui rinnovi¹² si basano sull'idea che quest'ultimi avvengono solo qualora i rendimenti attesi dal tenere in vita il brevetto eccedono i relativi costi, quindi la decisione economica può essere studiata tramite la massimizzazione del profitto, scegliendo un'età ottima in cui sospendere il rinnovo. Proseguendo per questa via si giunge alla stima del valore complessivo della tutela. Da quest'ultima si ottiene una misura dell'importanza della tutela dei brevetti rispetto ad altri mezzi che consentono di proteggere i benefici dell'innovazione¹³.

Sempre basandosi sui dati dei rinnovi per correggere i dati di conta, altri lavori¹⁴ costruiscono un indice del valore dei brevetti. Raggruppando i brevetti in base all'anno di cessazione di validità (per decorrenza del termine legale o per mancato rinnovo) e/o in base al Paese in cui la domanda è stata presentata, l'indice è una media ponderata del numero di brevetti divisi in gruppi. I pesi della sommatoria possono essere ottenuti in diversi modi, e la scelta effettuata può influenzare largamente il risultato¹⁵.

Di recente, in alcuni Paesi sono stati sviluppati dei nuovi strumenti analitici per la valutazione dei brevetti. L'idea è di promuovere l'uso di un insieme condiviso di strumenti che consenta al titolare di ottenere una misura più accurata del valore economico del brevetto,

¹¹ Un brevetto è detto rinnovato quando il proprietario provvede al pagamento delle tasse annuali. Il mancato pagamento comporta la perdita di tutela legale in maniera irreversibile.

¹² Tra i più importanti ricordiamo: Pakes, Schankerman (1984); Pakes (1986); Schankerman, Pakes (1986); Schankerman (1998); Lanjouw, Pakes, Putnam (1998); Lanjouw (1998); Pakes, Simpson (1989).

¹³ Tale misura viene definita ESR (*equivalent subsidiary rate*) e rappresenta il rendimento del capitale investito in R&S. Su di essa sono basate le stime citate precedentemente secondo cui i brevetti rendono tra il 15 e il 25% del capitale investito in R&S.

¹⁴ Lanjouw, Pakes, Putnam (1998).

¹⁵ Questa metodologia è stata sviluppata nel contributo di Jaffe (1986).

fornendo delle assicurazioni di validità del risultato. Un'opinione condivisa del valore è il presupposto per l'ampliamento del mercato dei brevetti, per tale motivo questi strumenti possono rivelarsi una componente importante per la diffusione della tecnologia. Uno dei più noti ed efficaci sforzi a riguardo è stato effettuato dalla Danimarca che nel 2001 ha prodotto un software¹⁶ di supporto delle decisioni aziendali di valutazione e management di brevetti e dei progetti che li riguardano. L'Ufficio Europeo dei Brevetti ha acquisito i diritti sul software per renderli disponibili agli uffici nazionali dei Paesi membri. Il software è suggerito dall'OCSE¹⁷ come strumento preliminare per la determinazione del valore dei brevetti, utile sia per gli investitori che per le autorità giudiziarie.

Per quanto riguarda il nostro Paese, l'applicazione del metodo diretto ha trovato una scarsa eco, raramente il nostro Paese è incluso nelle raccolte di dati tramite *survey*. Un'eccezione è composta da Giuri et al (2006), in cui viene condotta un'indagine PatVal-Eu (2005) diretta a 27531 brevetti europei con priorità acquisita tra il 1993 e il 1997 da inventori di Francia, Germania, Italia, Olanda, Spagna e Regno Unito. L'impossibilità per l'Italia di applicare il metodo indiretto si ricollega invece alla mancanza di dati sui rinnovi, informazioni che non sono state raccolte in maniera sistematica.

VALUTAZIONE DEL GRADO DI TUTELA DELLA PROPRIETÀ INTELLETTUALE: UN RANKING INTERNAZIONALE

In questo paragrafo verrà presentata una nuova metodologia di stima del valore dei brevetti volta a superare le difficoltà legate all'impiego delle metodologie sopra descritte, quella diretta e quella indiretta. Nel primo caso la difficoltà maggiore è inerente all'elevato costo di raccolta e alla conseguente scarsità dei dati di *survey*, nel secondo l'indisponibilità di informazioni sui rinnovi dei brevetti non collezionati dalle autorità competenti rende praticamente impossibile effettuare l'analisi.

L'ottenimento prima, e il mantenimento in vita poi, dei brevetti comporta un costo che i titolari sono disposti a sostenere solo se i proventi attesi superano le spese sostenute. Il titolare ha la facoltà, non l'obbligo, di ottenere o rinnovare il brevetto. Questo tipo di scelta presenta delle strette analogie con la scelta che si trova ad affrontare il titolare di un'opzione, per questa ragione la teoria economica che fornisce un metodo per la valutazione delle opzioni può facilmente essere estesa per analogia al caso dei brevetti¹⁸.

¹⁶ Si tratta di IPscore®, un software che produce una previsione quantitativa del valore della tecnologia contenuta nel brevetto basata su informazioni tratte dalla fase di sviluppo, quali: costi, tempi, condizioni di mercato e prodotti ottenibili, Nielsen, 2004.

¹⁷ Cfr OECD, 2006.

Il primo a formalizzare questo concetto fu Pakes (1986) che teorizzò l'idea in un ambiente caratterizzato da incertezza sui rendimenti futuri del brevetto. La copiosa letteratura che ne è seguita (Shankerman, 1998 e Lanjouw 1998), pur lasciando inalterata l'intuizione originaria di confronto tra costi e rendimenti attesi, ha largamente semplificato la formulazione originaria.

Di recente, due studiosi asiatici (Wu e Tseng, 2006) hanno testato l'idea di Pakes facendo ricorso a teorie affermatesi nei campi più disparati dell'economia e successive al contributo originario. I due autori mostrano che il numero di citazioni che un brevetto riceve è rappresentativo del valore economico dello stesso. Similmente, a livello aggregato di Paese, il numero di brevetti triadici è rappresentativo del valore dei brevetti in vita.

La costruzione del nostro indicatore di valore della protezione si fonda sui risultati di tali recenti contributi teorici ed applicati.

Poggiando sul paradigma teorico che modella le scelte economiche opzionali in condizioni di incertezza, l'uso di dati a livello nazionale consente la stima di un valore indicativo della protezione (si rimanda al riquadro la descrizione dettagliata della costruzione dell'indicatore). Il *dataset* a nostra disposizione si compone del numero di brevetti triadici e di conta semplice e di altre variabili economiche suggerite dalla teoria.

L'effetto fisso che si ottiene dalle stime¹⁹ su un *panel* di Paesi può essere letto come indicatore "grezzo" del valore della protezione, in quanto viene ottenuto in maniera residuale avendo controllato per le variabili economiche che influenzano il valore dei brevetti. L'indicatore grezzo è stato poi normalizzato per renderlo confrontabile in modo da fornire indicazioni sulla posizione dei Paesi nella graduatoria, nonché sulla distanza relativa tra i Paesi inclusi nel *ranking*.

Questa procedura gode di vantaggi empirici e teorici rilevanti:

- pur rientrando tra i metodi indiretti aggira il problema della indisponibilità dei dati sui rinnovi che finora ha impedito di dare una valutazione relativa del valore della tutela per diversi Paesi, tra i quali il nostro;
- la costruzione dell'indicatore è teoricamente fondata e non prescinde dalle componenti economiche esplicative del valore dei brevetti, diverse dalla tutela legale.

¹⁸ Per maggiori dettagli sulle opzioni e sulla teoria della valutazione delle opzioni si rimanda all'apposito Riquadro.

¹⁹ Per maggiori dettagli sulle stime panel ad effetti fissi si veda Wooldridge 2002.

Tab. 5 INDICATORE DEL VALORE DELLA TUTELA DEI BREVETTI *

Paese	I _v	Gruppi di Paesi
Spagna	0,00	
Italia	0,24	Gruppo 1
Irlanda	1,15	0,00
Norvegia	2,11	
Danimarca	2,91	
Finlandia	2,97	Gruppo 2
Belgio	3,18	2,79
Canada	3,28	
Austria	3,33	
Svezia	8,28	
Olanda	8,28	
Regno Unito	8,28	Gruppo 3
Francia	8,28	9,13
Svizzera	8,28	
Germania	8,28	
USA	79,28	Gruppo 4
Giappone	100,00	100

Fonte: elaborazioni su dati OECD.

(*) Valori crescenti dell'indice indicano valori crescenti della protezione dei brevetti. L'indice è normalizzato attribuendo valore 0 al Paese di coda e 100 al più virtuoso.

da Svezia, Olanda, Regno Unito, Francia, Svizzera e Germania, ed infine nel gruppo dei virtuosi, USA e Giappone.

Si riporta di seguito l'indicatore di valore della tutela dei brevetti.

La seconda colonna della tabella riporta i valori dell'indicatore e mostra che il nostro Paese si trova nella penultima posizione, seguito solo dalla Spagna e preceduto dall'Irlanda. Al vertice della classifica troviamo USA e Giappone.

Test di uguaglianza degli effetti fissi conducono a formulare quattro raggruppamenti (colonna 3) all'interno dei quali vi è sostanziale uguaglianza dell'indicatore. Nel primo troviamo i cosiddetti Paesi del sud dell'Europa (in questo senso l'Irlanda è considerato un Paese del Sud): Spagna, Italia, Irlanda con il valore più basso dell'indicatore, nel secondo gruppo Norvegia, Danimarca, Finlandia, Belgio, Canada e Austria, con un valore dell'indicatore di 2.79, preceduti

SULL'ATTENDIBILITÀ DEL RANKING: PRIMA VERIFICA

La costruzione dell'indicatore avvalendosi di dati macroeconomici facilmente accessibili, supera il problema della indisponibilità dei dati microeconomici. Tuttavia è necessaria una verifica di attendibilità del risultato proposto proprio a partire da un confronto con studi che si avvalgono di dati micro. A riguardo, la Commissione Europea²⁰ nel 2004 ha elaborato una classifica del valore dei brevetti di otto Paesi, di cui sette inclusi nelle nostre stime. Presentiamo di seguito il confronto tabellare tra le due classifiche.

²⁰ Study on evaluating the knowledge economy what are patents actually worth? Disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/studies/final_report_lot2_en.pdf. Gli autori del report stimano il valore dei brevetti tramite una stima per intervalli effettuata su un campione che comprende circa 8000 osservazioni.

Tab. 6 CONFRONTO TRA RANKING DEGLI INDICATORI
(I_v - nostre elaborazioni - e indicatore Commissione UE)

Paese	Ranking Ns indicatore	Ranking Commissione UE 2004 (*)
Spagna	1	1
Italia	2	2
Danimarca	3	3
Olanda	4	6
Regno Unito	5	4
Francia	6	5
Germania	7	7
Rank correlation (1)	0,90***	

(1) La correlazione di rango, *rank-correlation* o *Spearman's rank correlation*, è una particolare misura della correlazione cui si ricorre quando si dispone di dati ordinali, anch'essa assume valore tra -1 e 1.

Per maggior dettagli si veda: http://en.wikipedia.org/wiki/Spearman%27s_rank_correlation_coefficient

(*) Poiché il Rapporto Commissione UE presenta le stime del valore dei brevetti ripetute su tre periodi temporali distinti, in questa colonna viene riportato il *ranking* medio sui tre periodi.

La tabella mostra che le due classifiche differiscono per un solo Paese, l'Olanda, che secondo le stime della Commissione UE dovrebbe occupare il sesto anziché il quarto posto. Il resto dei Paesi vede inalterata la propria posizione. Il coefficiente di correlazione di rango mostra un valore altissimo, circa il 90%²¹.

Verificata l'attendibilità del *ranking* di I_v se ne può ritenere lecito l'uso come valido punto di partenza per considerazioni di politica economica.

IL LEGAME TRA VALORE DELLA PROTEZIONE E L'INDICE DI TUTELA

Da più parti è stato evidenziato come non necessariamente una maggiore intensità della protezione, leggi più severe, *enforcement* più efficace, durate più lunghe dei brevetti, ecc., si debba automaticamente tradurre in un maggior valore dei brevetti e più in generale della proprietà intellettuale. Il nostro indicatore consente di verificare la validità di queste opinioni, avvalendoci congiuntamente dell'indice di intensità della tutela costruito da Ginarte e Park (2001)²².

²¹ A questo risultato vanno inoltre affiancate altre considerazioni che possono condurre ad una maggiore convergenza dei risultati ottenuti: nel Rapporto Commissione UE non sono presenti test di uguaglianza; se le stime del Rapporto Commissione UE fossero ripetute sullo stesso orizzonte temporale delle nostre si potrebbero verificare piccoli cambiamenti in classifica; la classifica della Commissione Europea si basa su stime Probit per intervalli, ma il supporto del Probit può assumere valori negativi, caratteristica che poco si confà al valore dei brevetti e, nel testo non vi è accenno ad un eventuale rescaling o troncatura della funzione di distribuzione. Per una applicazione ad un caso simile che tiene conto del supporto che non può assumere valori negativi si veda Scandizzo e Ventura (2008), che ipotizzano una distribuzione chi2 anziché un Probit.

²² Per maggiori dettagli su quest'ultimo indice si rimanda all'apposito Riquadro.

Da un doppio riscontro effettuato sulla base della correlazione dei due indici si ottiene che i Paesi che hanno un valore maggiore dei brevetti sono quelli che li tutelano più intensamente. Questo risultato è invariante rispetto al tipo di correlazione utilizzata, correlazione comunemente intesa, o *rank-correlation*.

Tab. 7 CORRELAZIONE TRA IL VALORE DELLA PROTEZIONE E L'INTENSITÀ DELLA PROTEZIONE

Correlazione	Rank-correlation
0,46**	0,52**

*****, ***, **, indicano rispettivamente livelli di significatività all' 1%, 5% e 10%.

SECONDA VERIFICA DI ATTENDIBILITÀ DEL RANKING

La correlazione con l'indice di Ginarte-Park ci fornisce lo spunto per una seconda verifica di validità dell'indicatore costruito.

Poiché l'*enforcement* è solo una delle componenti dell'intensità di protezione dovremmo attenderci una correlazione positiva tra I_V e quello di *enforcement* calcolato dalla Banca Mondiale, ma di entità e di significatività minore rispetto a quella con l'intero indice di Ginarte-Park.

Tab. 8 CORRELAZIONE TRA IL VALORE DELLA PROTEZIONE E L'ENFORCEMENT

Rank-correlation
0,38*

*****, ***, **, indicano rispettivamente livelli di significatività all' 1%, 5% e 10%
Elaborazioni ISAE su dati Banca Mondiale, Doing Business 2007.

Il risultato della tabella mostra esattamente le caratteristiche attese. I_V correla positivamente con l'indice di *enforcement*, ma con un valore di 36% anziché del 50% e una significatività del 10% anziché del 5 per cento.

EFFETTI DELLE VIOLAZIONI SUL VALORE DEI BREVETTI

Guardando alla questione del valore dei brevetti da un altro punto di vista, è possibile affermare che la tutela dei brevetti è efficace solo se, e nella misura in cui, tutela l'insieme dei diritti cui i brevetti danno luogo. Dire che il valore dei brevetti dipende direttamente dalla forza della tutela, come mostrato dalla correlazione di cui sopra, è come dire che il valore dei brevetti

di un Paese diminuisce all'aumentare del danno economico che le violazioni arrecano (e delle probabilità che un danno si verifichi). Danno che a sua volta è articolato in due diverse componenti: la numerosità o frequenza delle violazioni, *infringement*, (che determinano la probabilità dell'accadimento) e l'entità unitaria del danno²³. Il prodotto delle due componenti dà l'entità complessiva del danno provocato dalle violazioni avvenute in un Paese in un determinato periodo di tempo.

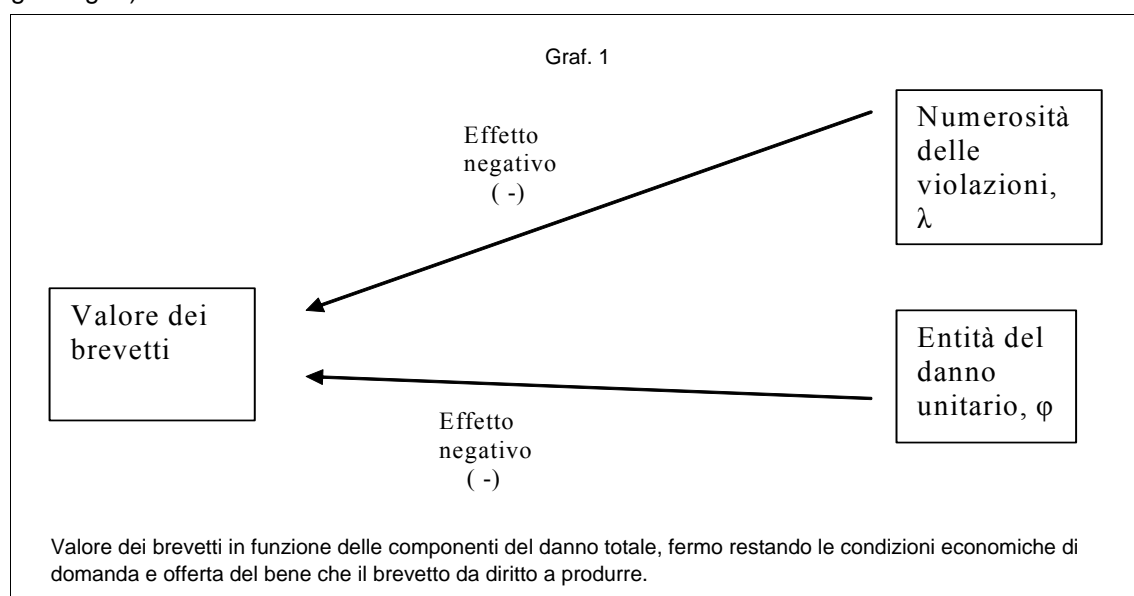
A parità di danno totale è possibile che Paesi diversi mostrino una numerosità delle infrazioni assai dissimile tra loro, compensata da entità di danni unitari diverse. A priori non vi è alcun motivo di ritenere che analogo aumento percentuale della numerosità delle infrazioni e dell'entità unitaria del danno producono lo stesso effetto sul valore della tutela. Ma variazioni delle due componenti possono avere effetti diversi sul valor della tutela. Per far luce su cosa incide maggiormente sulla posizione assunta dal nostro Paese nel confronto internazionale ci può essere d'aiuto un confronto tra le due componenti del danno tra i diversi Paesi. Una volta effettuato ciò, la formulazione di politiche di intervento che agiscano su l'una o sull'altra componente può risultare assai più mirata ed efficace.

Possiamo riassumere quanto detto con l'ausilio del seguente schema e della figura sottostante:

valore della protezione = valore dei brevetti in assenza di violazioni - danno prodotto dalle violazioni

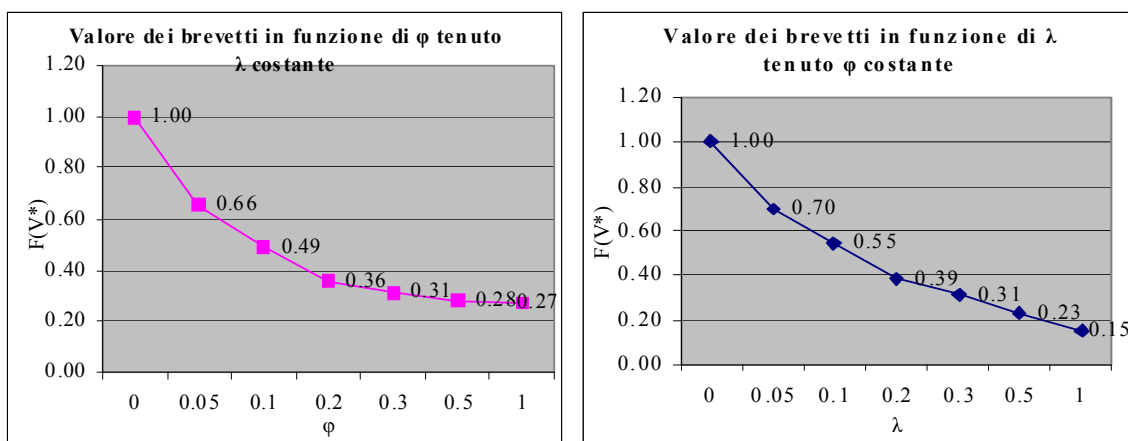
ove

danno prodotto dalle violazioni = numero di violazioni * entità unitaria del danno (mancato guadagno)



²³ Fatto 100 il profitto a cui ha diritto il titolare del brevetto, per entità unitaria del danno si intende la quota di questo profitto di cui si appropria il contraffattore.

Continuando ad avvalerci della teoria economica sopra illustrata possiamo presentare una simulazione dell'andamento del valore dei brevetti al variare delle due componenti del danno, supposte indipendenti l'una dall'altra.

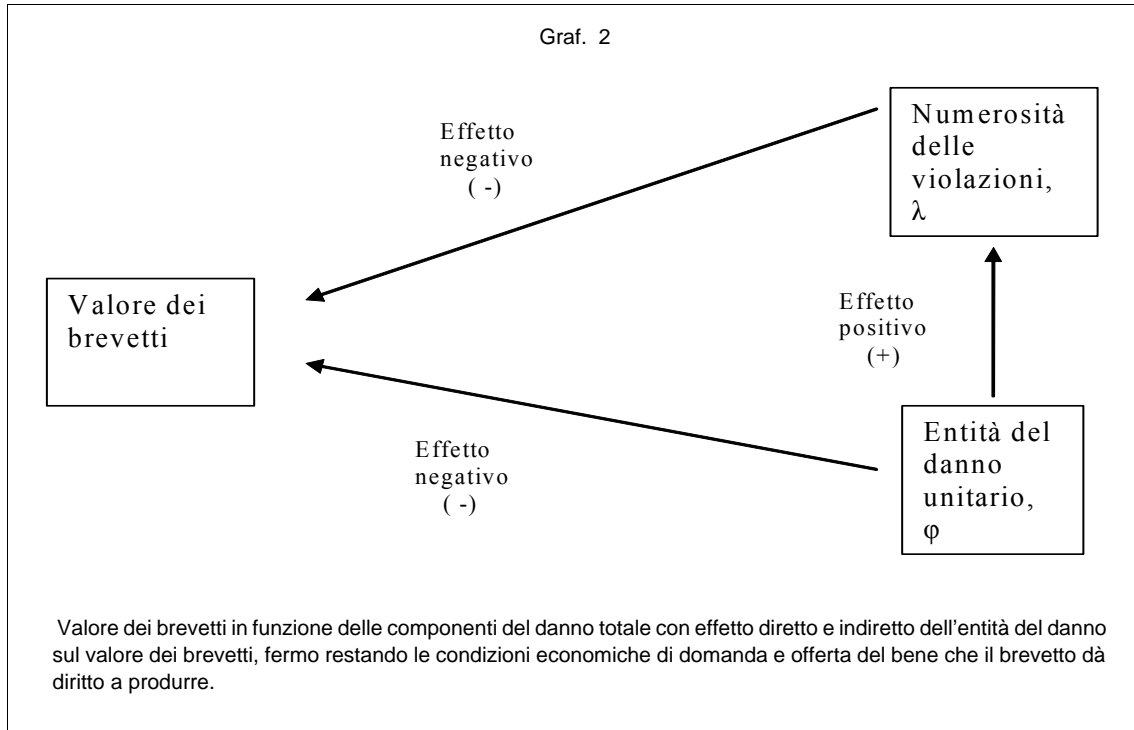


Tuttavia, è plausibile supporre che la numerosità delle infrazioni cresca in ragione diretta con l'entità del danno. Maggiore il beneficio goduto da chi viola, maggiore sarà l'incentivo a commettere violazioni. Viceversa, non vi è ragione per attendersi che l'entità del danno unitario vari al variare della numerosità.

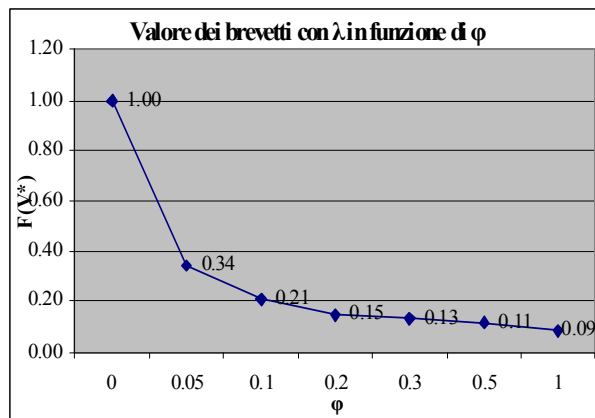
Per chiarire meglio questo concetto spostiamo per un attimo l'attenzione sul marchio anziché sul brevetto. Ciò che stiamo affermando tramite il modello è che se, per esempio, il guadagno per il contraffattore su ogni prodotto contraffatto passa dal 20 al 30%, si genera un incentivo anche per nuovi "imprenditori" a violare il marchio, o a ripetere l'operazione di infrazione anche da chi già infrange. Diversamente, se le infrazioni raddoppiano, non vi è motivo di ritenere che il guadagno su ogni prodotto contraffatto passi dal 20 al 30%, anzi, è possibile che si riduca per effetto dell'aumento di offerta di capi contraffatti. Ragionamenti del tutto analoghi valgono per i brevetti contraffatti²⁴.

²⁴ In via teorica è possibile anche un feedback di λ su ϕ qualora nel mercato vi siano talmente tanti imitatori e imitazioni da rendere il mercato saturo nel senso che l'ingresso di una imitazione in più genera una caduta di profitto degli altri imitatori già presenti sul mercato. E' nostra opinione, tuttavia, che affinché si raggiunga una tale soglia di λ , la tutela della proprietà intellettuale deve essere praticamente assente.

Quindi, lo schema precedente va arricchito nel seguente modo:



La variazione dell'entità del danno unitario produce ora due effetti: uno diretto e uno indiretto, tramite la numerosità, sul valore dei brevetti. E' evidente a questo punto che incrementi di φ , *caeteris paribus*, producono una caduta del valore dei brevetti superiore a quanto prodotto da un incremento di λ di pari entità. Per quantificare, possiamo far ricorso alla simulazione mostrata nel grafico seguente.



Come è possibile vedere, a parità di entità del danno, ora la caduta del valore dei brevetti è maggiore rispetto al caso precedente di indipendenza tra numerosità delle violazioni ed entità del danno. Appare evidente che mentre nel primo dei due grafici sopra esposti (valore dei brevetti in funzione di λ) erano necessari cospicui incrementi di λ per ottenere riduzioni del valore dei brevetti, ora sono sufficienti contenuti incrementi di φ per produrre gli stessi risultati.

SULL'ENTITÀ UNITARIA DEL DANNO: VERIFICA EMPIRICA

Nel paragrafo precedente si è sostenuto che il danno unitario, ϕ , è il principale determinante del valore della tutela legale dei brevetti (per una dimostrazione formale si veda l'apposito Riquadro). Se ciò è vero, Paesi con più elevati valori dell'indice devono mostrare valori contenuti di ϕ . L'implicazione più importante risiede, però nel fatto che interventi di politica industriale non volti ad incidere direttamente su ϕ rischiano di produrre un effetto contenuto sul valore della tutela. Per poter avvalorare questa affermazione si rende necessaria la sua validazione empirica.

La relazione tra ϕ e λ deve essere tale da consentire che in assenza di alcun beneficio ad imitare un brevetto, $\phi=0$, non vi saranno violazioni, $\lambda=0$. Allo stesso tempo, se gli imitatori godono della totalità del profitto proveniente dal brevetto, $\phi=1$, le infrazioni saranno numerosissime, $\lambda = +\infty$.

Una funzione possibile che leghi le due componenti del danno rispettando le caratteristiche appena spiegate è la seguente

$$\frac{\lambda_{it}}{n_{it}} = \frac{\phi_{it}}{1 - \phi_{it}} C$$

dove è stato inserito n_{it} , il numero di brevetti in vita nel Paese i al tempo t , per tener conto dell'ampiezza del mercato del Paese di riferimento. C è una costante strettamente positiva il cui ruolo è quello di mostrare come possono esistere infinite relazioni tra λ e ϕ che mantengono, però la stessa relazione monotonica e le stesse caratteristiche sopra spiegate²⁵.

Come *proxy* di λ si è utilizzato il numero di procedimenti civili sopravvenuti nel 2004 per infrazioni sui brevetti, mentre n è stato approssimato dal numero di brevetti registrati presso l'EPO dal medesimo Paese nello stesso anno²⁶.

Da questa forma funzionale è possibile ricavare ϕ e proporre un *ranking* per i Paesi di cui sono disponibili i dati.

²⁵ Per semplicità espositiva si è scelta una relazione non stocastica tra λ e ϕ , tuttavia un maggiore grado di realismo può essere ottenuto inserendo il concetto di probabilità che si verifichi una infrazione nel modello.

²⁶ Una pratica più corretta consisterebbe nell'utilizzare il numero di procedimenti pendenti in un dato istante temporale, piuttosto che quelli sopravvenuti, diviso per il numero di brevetti in vita nello stesso istante. In questo modo, però, si cade nuovamente nel problema della mancanza di informazione sul numero di brevetti in vita. D'altro canto, il numero di procedimenti pendenti non può essere rapportato ai nuovi brevetti registrati, perché si verrebbe a confrontare una misura di stock con una di flusso, rendendo priva di senso l'informazione. Dei procedimenti pendenti, non ci è dato di sapere a quali brevetti fanno riferimento, ossia in quale anno sono stati registrati i brevetti oggetto di contenzioso.

Nella colonna 2 della tavola 9 vengono ordinati i Paesi in maniera crescente rispetto al grado di efficienza, vale a dire in maniera decrescente rispetto a φ . Come per il caso dell'indicatore di valore, sono state formate delle classi sulla base di test di uguaglianza statistica. In particolare, poiché l'Italia è l'unico Paese di cui si dispone di una breve serie storica, si è potuto calcolare l'intervallo di confidenza per il valore di φ , e ciò ha permesso di testare quali Paesi hanno un φ non statisticamente diverso dall'Italia, sulla base di ciò sono state costruite le classi riportate in colonna 3. Correlando il ranking di φ con quello dell'indicatore di valore (Tabella 5) si ottiene un coefficiente di Spearman pari a 0.65 il cui p-value, 0.013, indica una significatività al 5 per cento.

Tab. 9 STIMA DI φ PER UN GRUPPO DI PAESI

	φ	Rango di φ	λ
Spain	0,04065	1	49
Italy	0,03302	1	1845 ⁽¹⁾
UK	0,02513	1	129
Germany	0,02271	1	512
Belgium	0,01568	2	22
Austria	0,01520	3	21
Denmark	0,01446	4	14
Netherlands	0,01395	5	49
Sweden	0,00994	6	21
Finland	0,00759	7	10
France	0,00632	8	51
Correlazione con I_v		0,65**	

Fonte: elaborazioni su dati OECD per n_{it} ; per λ Ministero di Giustizia per l'Italia, e CJA per conto della EU Commission per tutti gli altri Paesi.

****, ***, **, significatività all' 1%, 5% e 10%.

(1) Il dato relativo all'Italia è comprensivo sia di marchi che di brevetti, di tale peculiarità si è tenuto conto nel computo di n per rendere i dati confrontabili tra Paesi. Al Paese col più alto valore di φ è stato attribuito il valore più basso del *ranking*.

CONCLUSIONI

Nel corso di questo capitolo si è richiamata l'importanza che riveste l'innovazione, e più in generale l'attività di R&S, per la crescita di un Paese. Si è altresì sottolineato come la misurazione dell'attività di innovazione sia difficile e tuttora oggetto di dibattito. Pur con tutte le cautele e i limiti evidenziati le diverse analisi empiriche mostrano che il gap che il nostro Paese presenta nei confronti dei maggiori Paesi industrializzati in termini di spesa e di occupati in R&S si accompagna anche a una modesta garanzia, e dunque a un basso valore, della proprietà intellettuale tutelata con brevetto. A sua volta, la bassa tutela legale comporta elevati valori delle infrazioni della Proprietà Intellettuale, scarsa premialità per gli sforzi innovativi delle imprese e dei ricercatori deprimendo l'attività di innovazione e perciò compromettendo il potenziale di crescita.

Costruzione dell'indicatore della protezione intellettuale basato sui dati macroeconomici

Il paradigma teorico che modella le scelte opzionali in condizioni di incertezza nasce col lavoro valso un premio Nobel a Black e Scholes (1973), i quali dimostrano che il prezzo di una opzione europea è funzione positiva del titolo di credito cui fa riferimento, il cosiddetto sottostante, del tasso di interesse privo di rischio, della volatilità e del time to maturity. La logica seguita dai due premi Nobel per calcolare il prezzo di un'opzione europea è stata successivamente estesa alle opzioni americane e da qui alle cosiddette opzioni reali, la cui analogia con quelle finanziarie è strettissima.

Un'opzione attribuisce la facoltà, ma non l'obbligo, di comprare (call option) o di vendere (put option) un certo quantitativo del sottostante (solitamente azioni o obbligazioni) ad una certa scadenza prestabilita, se si tratta di opzioni europee, o entro una certa data se di tipo americano. L'opzione verrà esercitata solo qualora i guadagni futuri più che compensano i costi; in caso di mancato esercizio la perdita cui si espone il possessore è limitata al costo sostenuto per l'acquisto dell'opzione, mentre in caso di esercizio non vi è limite al potenziale guadagno.

Similmente alle opzioni finanziarie, le opzioni reali forniscono un modo per catturare l'incertezza nelle scelte di investimento in attività di R&S che possono condurre a brevettare. Molti autori hanno dimostrato che il valore dei brevetti può essere valutato attraverso l'approccio delle opzioni reali (Bloom e Van Reenen, 2002; Laxman e Aggarwal, 2003; Schwartz, 2004) e in un recente contributo Wu e Tseng (2006) hanno verificato la fondatezza empirica delle relazioni postulate tra le variabili dei modelli teorici.

In breve, è possibile esemplificare il modello di riferimento nel seguente modo: sia S il valore del sottostante su cui è scritta l'opzione, C , e si supponga che la sua dinamica segua un moto Browniano geometrico del tipo

$$\frac{dS_t}{S_t} = \alpha dt + \sigma dz_t$$

ove α rappresenta la tendenza del processo, σ la sua volatilità e dz gli incrementi di un processo di Wiener standard con $E(dz)=0$ e $Var(dz)=dt$. Black e Scholes arrivano a determinare il prezzo della opzione europea con la seguente formula

$$C = SN(d_1) - Ke^{-r\tau} N(d_2) \quad (1)$$

ove

$$d_1 = \frac{\ln(S/K) + (r + \frac{\sigma^2}{2})\tau}{\sigma\sqrt{\tau}}$$

$$d_2 = d_1 - \sigma\sqrt{\tau}$$

K prezzo di esercizio o strike price

r tasso di interesse privo di rischio

N(.) funzione normale cumulata

τ time to maturity

Similmente, in una versione applicabile alle opzioni americane si sopprime la dipendenza dal tempo, τ . Entrambe le versioni mostrano le stesse sensibilità delle soluzioni, ovvero

$$\frac{\partial C}{\partial S} > 0, \frac{\partial C}{\partial r} > 0, \frac{\partial C}{\partial \sigma} > 0 \quad (2)$$

e solo per la Black-Scholes $\frac{\partial C}{\partial \tau} > 0$.

Per verificare la validità di questa teoria applicata ai brevetti Wu e Tseng si concentrano proprio sulle sensibilità sopra mostrate, testando la seguente forma stimabile

$$C_{i,t} = \alpha + \beta_1 S_{i,t} + \beta_2 \tau_{i,t} + \beta_3 r_{i,t} + \beta_4 \sigma_{i,t} + \mu_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

ove il pedice i indica le imprese, t il tempo, μ l'effetto fisso e ε è un white noise.

Nell'analogia tra opzioni finanziarie e teoria delle opzioni reali applicate ai brevetti, l'opzione è rappresentata dal valore del brevetto e il sottostante è rappresentato dal valore del progetto cui il brevetto dà diritto.

Wu e Tseng dispongono di un campione di micro dati di 101 imprese taiwanesi e tramite una stima panel a effetti fissi giungono sostanzialmente a non rigettare le relazioni descritte nella (2).

E' quindi lecito prendere per data la fondatezza teorica ed empirica della teoria delle opzioni reali applicata agli investimenti in R&S e ai brevetti. Da qui la nostra idea di muovere un ulteriore passo in avanti proponendo lo stesso tipo di verifica empirica basata su dati macroeconomici. La tavola sottostante riporta un confronto comparato delle variabili inserite nelle stime micro e macro.

Comparazione delle variabili inserite nelle stime micro e macro che applicano la teoria delle opzioni reali alla valutazione dei brevetti

Variabile	Wu Tseng (dati micro)	Ns indicatore (dati macro)
$C_{i,t}$	Numero di citazioni <i>forward</i> dei Brevetti dell'impresa i-ma	Numero di brevetti triadici per inventore dell' i-mo Paese
$S_{i,t}$	Numero di brevetti dell'i-ma Impresa	Numero di brevetti per inventore dell'i-mo Paese.
$\tau_{i,t}$	Vita media residua dei brevetti dell'impresa i-ma	
$r_{i,t}$	Tasso d'interesse privo di rischio	Tasso d'interesse privo di rischio
$\sigma_{i,t}$	Deviazione standard nel tasso di crescita Dei titoli azionari dell'impresa i-ma	Deviazione standard nel tasso di Crescita dell'Indice della Produzione Industriale

Il numero di brevetti triadici fungono da indicatore di valore dei count poiché maggiore il valore di quest'ultimi maggiore sarà lo sforzo per ottenere protezione in tre continenti. Per i dati macroeconomici non è possibile calcolare una vita media residua dei brevetti in essere perché, come più volte ricordato, non sono disponibili informazioni sui rinnovi, per questo si è fatto

idealmente riferimento all'opzione di tipo americano. Da ultimo, essendo i brevetti industriali una proprietà intellettuale che dà diritto a produrre dei beni, ci è parso adeguato prendere come misura della volatilità la deviazione standard dell'indice della produzione industriale.

Con questo database a disposizione la stima della (2) consente di tener conto dei fattori economici che influenzano il valore della protezione, i rimanenti fattori legali che differiscono di Paese in Paese si scaricano nell'effetto fisso, che può essere preso per un confronto internazionale costruendo l'indicatore mostrato nel testo, dopo averlo opportunamente normalizzato attribuendo valore zero al più piccolo e 100 al più grande.

Sintesi sinottica della evoluzione della letteratura economica in tema di R&S e brevetti come stimolo alla crescita

Nella tavola riportata di seguito viene riassunto in maniera schematica l'evoluzione dei principali contributi in tema di crescita e innovazione richiamati nel corso del capitolo, con particolare riguardo ai brevetti quale misura dell'output del processo innovativo. Si noti che i contributi richiamati sono presentati in ordine logico e non cronologico.

Contributo principale dato dagli autori	Autore
Importanza della R&S e del processo di innovazione per la crescita economica	Lucas (1988), Romer (1986, 1990), Helpman (1991), Aghion-Howitt (1992)
Verifica empirica del legame tra crescita economica e innovazione	Griliches (1980), Nadiri-Bitros (1980), Patel-Soete(1988), Martin, Sulas-Granados, Sanz (2004)
Validità del brevetto come incentivo all'innovazione	Shankerman (1998), Arora, Ceccagnoli, Cohen (2003)
Metodo diretto per l'attribuzione di un valore economico ai brevetti	Taylor, Silberston (1973); Mansfield, Schwartz, Wagner (1981); Levin et al. (1987); Cohen, Nelson, Walsh (1996); Arora, Ceccagnoli, Cohen (2003); Giuri et al. (2006).
Metodo indiretto di valutazione dei brevetti, tramite il ricorso alla teoria delle opzioni reali	Pakes, Shankerman (1984); Pakes (1986); Shankerman, Pakes (1986); Pakes, Simpson (1989); Shankerman (1998); Lanjouw, Pakes, Putnam (1998); Lanjouw (1998);
Test di validazione del paradigma teorico della teoria delle opzioni reali applicata ai brevetti.	Wu, Tseng (2006)

I fattori che determinano l'intensità della tutela dei brevetti nel contributo di Gianarte, Park (1997)

Un contributo rilevante in tema di tutela della PI è stato fornito dal lavoro di Gianarte-Park, più volte richiamato nel corso del capitolo. Gli autori si pongono una serie di domande circa la relazione esistente tra tutela dei brevetti e alcune variabili socio-economico-politiche. In particolare, si chiedono se Paesi più ricchi forniscono una tutela migliore dei brevetti, se la tutela aumenta con l'aumentare dello sviluppo di un Paese, se i diritti sui brevetti sono più tutelati in democrazie, in mercati liberi, in società con istruzione più diffusa, in Paesi maggiormente esposti alla concorrenza internazionale e in Paesi orientati verso una forte attività innovativa.

Il punto nodale per rispondere alle domande consiste nella individuazione, e successiva misurazione, dei fattori e delle caratteristiche economiche che maggiormente determinano l'intensità della protezione. A riguardo, sono stati individuati i seguenti fattori: i) estensione della tutela, ii) sottoscrizione di trattati internazionali, iii) condizioni per la perdita della tutela, iv) enforcement, v) durata della protezione. La misurazione dell'intensità avviene tramite l'attribuzione di un punteggio contenuto tra zero e uno per ciascuna delle cinque categorie elencate, la successiva somma dei cinque punteggi costituisce l'indice di intensità della tutela, costruito per 110 Paesi in diversi istanti temporali. Valori più alti dell'indice rappresentano livelli maggiori di protezione.

L'indice così costruito viene poi utilizzato come variabile dipendente di regressioni su variabili che colgono sinteticamente gli aspetti su cui si interrogano gli autori. Segnatamente, l'indice di intensità della tutela dei brevetti viene regredito sul PIL pro capite come misura dello sviluppo economico di un Paese, su un indice di libertà politica come proxy per la democrazia, su un indice di libertà di mercato, sul tasso di partecipazione all'istruzione secondaria, su un indice del grado di apertura di mercato e, per finire, sul rapporto R&S/PIL per cogliere l'orientamento del Paese verso l'attività di innovazione.

I risultati empirici più interessanti vengono trovati articolando il campione in due sottocampioni, formati in base al reddito pro-capite, maggiore o minore della mediana. In tal modo, la R&S ha un'influenza (positiva) sull'intensità della protezione dei brevetti solo per i Paesi ricchi, ma non per quelli poveri. La ragione risiede nel fatto che nei Paesi poveri la maggior parte della scarsa R&S che viene effettuata è essenzialmente di imitazione, la quale richiede minore tutela legale. Questo risultato implica che esiste una soglia critica del settore R&S al di sopra della quale vi è un interesse sufficiente da parte delle autorità per indurre maggiore protezione della PI. Ciò è spiegabile anche in considerazione del fatto che un sistema di tutela della PI richiede il sostenimento di costi fissi notevoli, si pensi ai costi per processi e per enforcement. La soglia critica rimane, comunque, specifica di ogni Paese, cioè endogena, poiché ogni Paese ha costi per la tutela e livelli di R&S differenti nello spazio e nel tempo.

Il grado di apertura del mercato, invece, sembra essere rilevante solo per i Paesi poveri. Una possibile spiegazione risiede nel fatto che, secondo gli autori, i Paesi ricchi hanno già raggiunto livelli elevati di apertura dei mercati, mentre ancora molto è da fare in questo senso nei Paesi poveri, ove lievi incrementi di apertura possono ancora portare notevoli benefici.

La libertà di mercato, invece influenza positivamente entrambi i gruppi di Paesi.

Le rimanenti variabili non sono statisticamente significative. Ma per quale motivo la libertà politica non sembra avere effetti sulla tutela dei brevetti? Per dare una spiegazione di questo contro-intuitivo fenomeno, Gianarte e Park ricordano che in uno studio Barro (1996) trova che la

democrazia non è una determinante essenziale della crescita, ma piuttosto può essere assimilata ad un bene di lusso che solo i Paesi ricchi si possono permettere. Paesi con libertà politica privi di libertà economica finiscono col perdere la prima a causa della lenta crescita negli standard economici. Similmente, Paesi con libertà economica, ma non politica, si muovono verso l'acquisizione anche della libertà politica, grazie alla rapida crescita economica. Così, è la libertà economica, non quella politica a condurre ad un ambiente favorevole per l'innovazione e la produzione.

Per finire, è bene soffermarsi sul perché il capitale umano, approssimato dal tasso di partecipazione all'istruzione secondaria, non ha effetti sulla tutela dei brevetti. Non è lo stock di capitale umano di per sé che genera incentivo alla tutela dei brevetti, quanto piuttosto l'investimento in risorse impiegate nella creazione di conoscenza. Lo stock di capitale umano non indica quanto è stato investito, piuttosto, l'ammontare di risorse investite rileva l'interesse che gli investitori hanno nel rendimento dei loro investimenti e da qui si genera l'incentivo ad una migliore protezione.

Dimostrazione dell'effetto relativo di ϕ e λ sul valore totale dei brevetti

Il valore dei brevetti è positivamente legato alla forza della protezione, come mostrato dalla correlazione della tabella 6. Questa correlazione può essere riletta nel seguente modo: in un dato Paese il valore dei brevetti si riduce all'aumentare del danno prodotto dalle violazioni. O ancora, il valore dei brevetti si riduce all'aumentare delle perdite economiche subite dai titolari. Il danno totale causato dalle violazioni è dato dal prodotto tra il danno unitario medio per il numero di violazioni.

Definizione 1:

fatto 100 il profitto che deriva al titolare dalla detenzione di un dato brevetto, la perdita unitaria, o valore unitario del danno, può essere definito come: la quota di profitto sottratta al titolare del brevetto da una infrazione.

In modo alternativo, il danno unitario può essere definito come la quota di profitto persa dal titolare per ogni violazione subita.

Avvalendoci di questa definizione, il valore totale di brevetti, F , in un dato Paese, in un dato tempo t può essere formalmente scritto come:

$$F_t = \sum_{j=1}^J V_{jt} (1 - \underbrace{\lambda_{jt} \phi_{jt}}_{\text{perdita sul brevetto } j}) \geq 0 \quad (1)$$

ove V_{jt} è il valore totale dei brevetti in assenza di infrazioni al tempo t , λ_{jt} e ϕ_{jt} rispettivamente rappresentano il numero di violazioni e il danno unitario sul brevetto j , per $j=1 \dots J$, al tempo t . Riscrivendo il danno unitario sul brevetto j come $d_{jt} \equiv \lambda_{jt} \phi_{jt}$ il vincolo di non negatività nella

(1), $F_t=0$, implica che $d_{jt}=1$, la cui condizione sufficiente affinché sia vera è $\phi_j = (\lambda_j)^{-1} \forall j$.

Si noti che $F_t=0$ può ancora valere con $\phi_j \lambda_j = 1$ per qualche j , e $\phi_j \lambda_j < 1$ per almeno un $i \neq j$, ma questa condizione (necessaria) viola la Definizione sub (1) di danno unitario, poiché implica che le violazioni possono sottrarre al titolare una quota di profitto maggiore del 100%. Perciò, coerentemente con la Definizione 1 abbiamo la seguente C.N.S.:

$$F_t=0 \text{ se e solo se } \phi_j = (\lambda_j)^{-1} \forall j$$

in parole, possiamo affermare che $\phi_j = (\lambda_j)^{-1}$ è una Condizione Necessaria e Sufficiente, CNS, affinché la disuguaglianza nella (1) valga.

Un dato valore del danno totale in diversi Paesi può essere coerente con diversi valori del danno unitario, compensati da diverse numerosità delle infrazioni. In linea di principio non vi è motivo di ritenere che a parità di incremento delle due componenti del danno totale, ϕ e λ , si producano gli stessi effetti sul valore dei brevetti, ma più verosimilmente esse hanno effetti diversi sul valore totale dei brevetti e perciò diversa importanza nello spiegare la posizione assunta da un Paese nel ranking internazionale.

Da una osservazione attenta, si può notare anche che il numero totale delle violazioni può dipendere direttamente dalla dimensione del guadagno che riceve colui che viola; maggiore il suo guadagno, maggiore l'incentivo a violare, maggiore il numero di violazioni, formalmente $\lambda = \lambda(\phi)$

con $\lambda' > 0$. D'altro canto, la relazione inversa $\varphi = \varphi(\lambda)$ non necessariamente vale. Se $\varphi' < 0$ un incremento marginale di λ causa una caduta di φ . Si tratta di una situazione estrema che si verifica quando il mercato è "fully saturated", ossia quando nel mercato vi sono così tante violazioni dei brevetti tali che la violazione marginare sottrae profitto alle altre già esistenti. Ma ciò si verifica se la tutela offerta dalla legge è praticamente nulla, causando un valore dei brevetti pressoché nullo. Ma se F^0 non c'è incentivo alla R&S. Ginarte, Park (1997) mostrano che esiste una soglia critica di R&S tale da indurre un interesse sufficiente da parte delle autorità a proteggere la PI e i Paesi industrializzati sono al di sopra di questa soglia, perciò nel nostro caso $F > 0$ e φ non è una funzione negativa di λ .

Inoltre, assumere che il danno unitario aumenta all'aumentare delle infrazioni, $\varphi' > 0$ non ha senso economico. Detto ciò, nel prosieguo allo scopo di derivare una proposizione più generale possibile e di ampia validità si supponrà da prima $\varphi' < 0$, per poi restringere l'attenzione al caso particolare di $\varphi' = 0$, rappresentativo delle economie avanzate.

Riscrivendo la (1) come

$$F_t = \sum_{j=1}^J V_{jt} \left[-\lambda_{jt} (\phi) \phi_{jt} (\lambda_{jt}) \right] \quad (2)$$

differenziando parzialmente

$$\frac{dF_t}{d\phi_j} = -V_{jt} (\lambda'_j \phi_j + \lambda_j), \quad \frac{dF_t}{d\lambda_j} = -V_{jt} (\phi'_j \lambda_j + \phi_j), \quad \text{per ogni } j=1 \dots J$$

e ricordando che $\lambda \in \mathcal{N}$, ove \mathcal{N} è l'insieme dei numeri naturali, si ottiene che $\frac{\partial F_t}{\partial \lambda_j} \geq \frac{\partial F_t}{\partial \phi_j}$, o in

modo alternativo e più semplice, possiamo scrivere l'importante relazione tra l'effetto di φ e λ su F

$$\left| \frac{\partial F_t}{\partial \lambda_j} \right| \leq \left| \frac{\partial F_t}{\partial \phi_j} \right| \quad (3)$$

ove il segno di uguaglianza vale per $\varphi = 0$, poiché $\lambda(0) = 0$

Dalla (3) ne deriva la seguente.

Proposizione:

Un incremento del danno unitario, caeteris paribus, causa una caduta maggiore del valore totale dei brevetti, rispetto ad un pari incremento del numero totale delle infrazioni.

Commento: questo importante risultato è assai generale nel senso che è valido:

i) in un mercato fully saturated, $\varphi = \varphi(\lambda)$ con $\varphi' < 0$;

ii) in presenza di efficacia della tutela dei brevetti, $\varphi' = 0$. In quest'ultimo caso, la

disuguaglianza in (3) è ancora valida poiché $\frac{dF_t}{d\lambda_j} = -V_{jt} \phi_j$, con la differenza rispetto al caso

sub i) che ora il segno di $\frac{dF_t}{d\lambda_j}$ è chiaramente non positivo.

iii) anche se applicato ad altre forme di tutela della PI diverse dai brevetti, quali copy rights e marchi, poiché l'equazione (1) è sufficientemente generale.

La generalità della proposizione, che ne costruisce un punto di forza, discende dal fatto che l'equazione (1) non ha insita nessun tipo di assunzione, ma può essere vista come una mera "relazione contabile".

La proposizione enunciata e dimostrata ha delle ricadute sia in termini normativi che positivi. In termini normativi se i policy makers desiderano stimolare la crescita tramite l'innovazione devono tutelare meglio i brevetti, ma nel far ciò è più efficiente agire sul valore unitario del danno piuttosto che sulla numerosità delle infrazioni. Da un punto di vista positivo, una volta tenuto in debito conto i fattori economici, φ è la determinante principale per spiegare il valore dei brevetti in un Paese, e quindi Paesi con maggior valore di questi avranno un basso valore di φ .

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aghion P. Howitt P. (1992), "A Model of Growth Through Creative Destruction", *Econometrica*, 60.
- Antonelli C. (1989), "A Failure-Inducement Model of Research and Development Expenditure", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 12.
- Arora A., Ceccagnoli M. (2006), "Patent Protection, Complementary Assets, and Firms' Incentives for Technology Licensing", *Management Science*, vol 52, no 2 (Feb).
- Arora A., Ceccagnoli M., Cohen W.M. (2003), "R&D and the Patent Premium", NBER wp. 9431.
- Ginarte J., Park W.G. (1997), "Determinants of Patent Rights: A Cross-national Study", *Research Policy*, 26, 283-301.
- Arrow K.J. (1962) "Economic Welfare and the Allocation of Resources for Inventions", in *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors*, Edited by R.R. Nelson, Princeton University Press.
- Backer G.S. (1968) "Crime and Punishment", *Journal of Political Economy*, 76(2), 160-217
- Black F., Scholes M. (1973) "The pricing of options and corporate liabilities" *Journal of Political Economy*, 81, 637-659
- Bloom N. and Van Reenen, J. (2002) Patents, Real Options and Firm Performance, *The Economic Journal*, 112(478) March , C97-C116.
- Boldrin Levine (2002) The case against Intellectual Property, *American Economic Review*, Vol. 92, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Fourteenth Annual Meeting of the American Economic Association (May), pp. 209-212
- Boldrin M. Levine D.K. (2007) Against Intellectual Monopoly <http://www.pnas.org/cgi/reprint/102/4/1252>
- Budd, A. Hobbis, S. (1989) "Cointegration, Technology and the Long-Run Production Function", *Centre for Economic Forecasting Discussion Paper*, no. 10-89.
- CJA Consultants Ltd European Policy Advisers Britain and Brussels (2006) "Patent Litigation Insurance", a study for the European Commission on the feasibility of possible insurance schemes against patent litigation risks, FINAL REPORT, June disponibile sul sito http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/patent/studies/pli_report_en.pdf
- Cohen W. Nelson R., Walsh J. (2000), "Protecting their intellectual assets: Appropriability Condition and why US manufacturing firms patent or not" NBER wp n.7552.
- Denicolò V. (1996) "Patent Race and the Optimal Patent Breadth and Length", *Journal of Industrial Economics*, 44.
- Denicolò V. (2007) "Do patents over-compensate innovators?", *Economic Policy*, 22.
- Evangelista R., Perani G., Rapiti F. Archibugi D. (1997), " Nature and Impact of Innovation in Manufacturing Industry: some Evidence from the Italian Innovation Survey", *Research Policy* 26.
- Federal Trade Commission (2003) To Promote Innovation: The proper Balance of Competition and Patent Law and Policy, www.ftc.gov/os/2003/10/innovationrpt.pdf
- Franzoni L., Marchesi D. (2006) *Economia e Politica Economia del Diritto*, Il Mulino

- Gilbert R. and C. Shapiro (1990), "Optimal Patent Length and Breadth", *Rand Journal of Economics*, n. 21.
- Ginarte J.C., Park W.C. (2007) "Determinants of Patent Rights: a Cross-National study", *Research Policy*, 26.
- Giuri P, Mariani M, Brusoni S, et al. (2006), "Everything you always wanted to know about inventors (but never asked): evidence from the PatVal-Eu survey" disc. paper Munich School of Management n.11.
- Griliches, Z. (1980) "Returns to R&D Expenditures in the Private Sector", in Kendrick, K.W. and Vaccara, B. (eds.) *New Developments in Productivity Measurement* (Chicago: University Press).
- Griliches, Z. and Lichtenberg, F. (1984) "R&D and Productivity Growth at the Industry Level: Is There Still a Relationship?", in Griliches, Z. ed. *R&D, Patents and Productivity* (Chicago: University of Chicago Press).
- Grossman GM., Helpman E. (1991), "Innovation and Growth in the Global Economy", MIT press Cambridge.
- Hamberg D. (1966), *Essays on the Economics of Research and Development*, New York Random House.
- Harhoff, D., Narin, F., Scherer, F.M., Vopel, K., (1999) "Citation frequency and the value of patented Innovation" *Review of Economics and Statistics* 81 (3), 511-515.
- Harhoff, D., Scherer, F.M., Vopel, K. (2003) "Exploring the tail of patented invention value distribution", in: Granstrand, O. (Ed.), *Economics, Law and Intellectual Property: Seeking Strategies for Research and Teaching in a Developing Field*. Kluwer Academic Publishers, Boston, MA, 279- 309.
- ISAE (2004), "Dimensione Aziendale, R&S e Attività di Innovazione in Italia". Rapporto *Priorità nazionali: dimensioni aziendale, competitività, regolamentazione*. Seconda parte Cap. 3.
- ISAE (2004a), "Ancora sulla Storia e le Statistiche della Polverizzazione aziendale" Rapporto *Priorità nazionali: dimensioni aziendale, competitività, regolamentazione*. Seconda parte Cap. 1.
- ISAE (2003), "Storia e Statistica della Polverizzazione Aziendale". Rapporto *Priorità nazionali: dimensioni aziendale, competitività, regolamentazione*. Cap. 1.
- Jaffe A (1986), "Technological Opportunity and Spillovers of R&D: Evidence from Firms' Patents Profits, and Market Value" *American Economic Review* 76(5)
- Kitch E.W. (1977) The nature and function of patent system, *Journal of Law and Economics*, 20(2), October, pp. 265-90.
- Kuznets S. (1962) "Inventive Activity: Problems of Definition and Measurement", in R. Nelson (eds.) *The Rate and Direction of Inventive Activity*. Princeton: Princeton University Pres.
- Lanjouw J.O. (1998) "Patent Protection in the Shadow of Infringement: Simulation Estimations of Patent Value", *Review of Economic Studies*, 65(4) 671-710.
- Lanjouw J.O. (1994) "Economic Consequences of a Changing Litigation Environment: the Case of Patents" NBER wp. 4835
- Lanjouw J.O. (1993) "Patent Protection: of What Value and for How Long?" NBER wp. 44475
- Lanjouw J.O., Pakes A., Putnam J. (1998) "How to count Patents and Value Intellectual Property: the Uses of Patent Renewal and Application Data", *Journal of Industrial Economics*, 46(4), 405-432

- Laxman P.R., Aggarwal, S. (2003) Patent valuation using real options, *IIMB Management Review*, 15(4), 44-51.
- Lerner J. (1994) "Patenting in the Shadow of Competitors", Harvard Business School wp. 94-069
- Levin R., Klevorick A., Nelson R., Winter S. (1987), "Appropriating the Return from Industrial R&D", *Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics*, pp. 783-820.
- Link A.N. (1982), "An Analysis of the Composition of R&D Spending" *Southern Journal of Economics*, 49.
- Lucas R. E. (1998), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?", *American Economic Review*, Vol. 80, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Second Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1990), pp. 92-96
- Martin C., Mulas-Granados C., Sanz I. (2004), Spatial Distribution of R&D expenditure and patent Application Across Eu Regions and its Impact on Economic Growth, European Economy Group, wp. 32/2004.
- Martinez C., Guellec D. (2004) "Overview of Recent Changes and Comparison of Patent Regimes in the US, Japan and Europe", in *Patents, Innovation and Economic Performance - OECD Conference Proceedings*, ch.7, OECD.
- Mansfield E. (1986), "Patents and Innovation: an Empirical Study", *Management Science*, 32(2)
- Mansfield E. Schwartz M., Wagner S. (1981), "Imitation Costs and Patents: an Empirical Study" *Economic Journal*, Vol 91, pp. 907-918.
- Ministero delle Attività Produttive (2006), "Campagna di Comunicazione sulla Lotta alla Contraffazione". Disponibile sul sito http://www.uibm.gov.it/contraffazione/scheda_lotta_contraffazione.pdf
- Nadiri M., Bitros G. (1980) "Research and Development Expenditures and Labor Productivity at the Firm Level", in Kendrick, J. and Vaccara, B. eds. *Studies in Income and Wealth*, vol. 44, Chicago: University of Chicago Press.
- Nielsen P.E. (2004) "Evaluating Patent Portfolios – a Danish Initiative" *World Patent Information* 26, 143-148
- Pakes A.S. (1986) "Patents as Options: some Estimates of the Value of Holding European Patent Stocks", *Econometrica*, 54(4), 755-784.
- OECD (2006), *Science Technology and Industrial Outlook*.
- Pakes A.S., Simpson M. (1989) "Patent Renewal Data", *Brooking Papers on Economic Activity: Microeconomics*, 331-410
- Pakes A.S., Schankerman M. (1984) "The rate of Obsolescence in Patents, Research Gestation Lags, and the Private Rate of Return to Research Resources", in *Griliches, ed., E&D Patents and Productivity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Park W.G. (2001), "Intellectual Property and Patent Regimes", *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report*, Chapter 4, <http://www.cato.org/economicfreedom/2001/efw01-ch4.pdf>
- Patel, P. and Soete, L. (1988) 'L'évaluation des effets économiques de la technologie', *STI Review*, no. 4, pp. 133-183.
- Schwartz E. S. (2004) Patents and R&D as real options, *Economic Notes*, 33(1), 23-54.

- Shankerman M. (1998) "How Valuable is Patent Protection? Estimates by Technology Field" *The Rand Journal of Economics*, 29(1) Spring, 77-107
- Shankerman M., Pakes A. (1986) "Estimates of the Value of Patent Rights in European Countries during the Post -1950 Period" *Economic Journal*, 96, Dec. 1052-76.
- Romer, P. M. (1990), "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, 98, S71-102.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, October 1986, 94:5, 1002-37.
- Scandizzo P.L. Ventura M. (2008) "Estimating the value of natural resources under legal constraints: an application to marine resources in Sicily" *Applied Economics Letters*, forthcoming.
- Scherer, M., Harhoff, D. (2000) "Policy implications for a world with skew-distributed returns to Innovation" *Research Policy* 29, 559-566.
- Stiglitz J.E. (1993), *Economia del settore pubblico*, HOEPLI Milano.
- Taylor C.T., Silbertson Z.A. (1973) "The Economic Impact of the Patent System: a Study of the British Experience", Cambridge: Cambridge University Press.
- Vasta M. (2003), *The National System of Innovation in Historical Perspective: Italy from the Unification to the Present (1861-2000)*, disponibile sul sito www.thebhc.org/annmeet/vasta.pdf
- Vallee T. and M. Yildizoglu (2004), "Social and Technological Efficiency of Patent Systems", *Cahiers du GRES* n. 2004-11, disponibile sul sito <http://repec.org/>
- Wagner S. (2006) *Business Method Patents in Europe and Their Strategic Use: Evidence from Franking Device Manufactures*, Munich School of Management wp. 200.
- Wooldridge J.M. (2002) "Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data", MIT press.
- Wu M.C., Tseng C.Y. (2006) "Valuation of patent – a real options perspective", *Applied Economic Letters*, 13(5), 313-318.

Il sistema di sostegno del reddito di disoccupati in un'ottica di *flexicurity*: un'analisi della situazione italiana

IL CONCETTO DI SICUREZZA IN UN CONTESTO DI FLEXICURITY

Gli ultimi decenni sono stati caratterizzati da una sempre maggiore pressione competitiva derivante dall'accelerazione dell'uso di nuove tecnologie, dalla maggiore apertura delle economie e dalla diffusione del commercio internazionale. Gli aumentati flussi migratori sembrano anche richiedere una maggiore capacità di assorbimento della forza lavoro. Tali fenomeni hanno inciso sui sistemi organizzativi e contrattuali e nell'ultimo quindicennio, nel continente europeo, si sono diffuse in modo esponenziale, le forme contrattuali c.d. atipiche. Si è posta, di conseguenza, la questione della sicurezza dei rapporti di lavoro, del salario e delle prospettive di carriera per i lavoratori impiegati con tali forme contrattuali.

A seguito di processi di riforma con esiti favorevoli in Danimarca e in Olanda, nel dibattito politico europeo iniziava a farsi strada il concetto di *flexicurity* (flessi-sicurezza)¹. Questo faceva riferimento al possibile adattamento, tenendo conto del contesto specifico dei paesi dell'Unione Europea, di istituzioni e regolamentazioni difforni tra loro al modello danese (basato sulla flessibilità del rapporto di lavoro e su forti reti di assistenza sociale e sulle c.d. politiche attive del lavoro) e di quello olandese (che alla forte rete di protezione sociale coniuga un'accentuata flessibilità dei tempi di lavoro).

Con il termine di *flexicurity*, dunque, si indica una strategia di politica economica che cerca di conciliare le richieste di flessibilità provenienti dalle imprese (la c.d. pressione della domanda) con un'elevata protezione dei lavoratori da realizzarsi attraverso gli strumenti di sostegno al reddito e l'attuazione di politiche attive che supportino le transizioni nel mercato del lavoro.

Wilthagen e Tros (2004) definiscono la *flexicurity*, come una strategia che tenta, in maniera "sincronica" e "deliberata", da un lato di accrescere la flessibilità dell'assetto del mercato (intesa in senso ampio che ricomprende anche l'organizzazione del tempo di lavoro e delle relazioni industriali), dall'altro la sicurezza (intesa sia come sicurezza sociale, sia come capacità di

¹ Per una disamina dei molteplici concetti che fanno riferimento alla *Flexicurity* si rimanda a Jorgensen e Madsen (Eds) (2008) "Flexicurity and Beyond" e DJOF Publishers.

inserimento professionale o *employability*) soprattutto dei gruppi più deboli, sia occupati, sia tra quelli fuori del mercato del lavoro". In altre parole, con la strategia della *flexicurity* si cerca di coniugare, efficienza ed equità cercando un'attenuazione del tradizionale *trade off*.

Il Consiglio Europeo della primavera 2006 e il documento precisano i concetti, qui brevemente richiamati, suggerendo che le politiche di *flexicurity* possano essere attuate tramite i seguenti "strumenti":

- contratti "flessibili e affidabili" ottenuti rivedendo la disciplina del diritto del lavoro nel senso di un allentamento delle norme restrittive dei licenziamenti, laddove essa sia ritenuta eccessivamente rigida. Con questo, piuttosto che il livello dell'occupazione, si vuole favorire il superamento della segmentazione² del mercato del lavoro. Si riconosce, inoltre, il ruolo positivo svolto dalle normative a protezione dell'impiego, che favorisce la produttività per via dell'incentivo che un rapporto stabile di lavoro può indurre per imprese e lavoratori verso la formazione di capitale umano specifica per l'azienda (Auer et. Al. 2005) e in ragione del rapporto di lealtà" che si instaura tra le due parti;
- strategie di apprendimento lungo l'arco della vita (*lifelong learning*) che sono generalmente correlate con alti tassi di occupazione e bassi tassi di disoccupazione e inattività (in accordo con la strategia di Lisbona). Si pone l'accento sul "redizionamento" delle strategie verso i c. d. *low skilled*;
- un sistema di politiche attive del lavoro finalizzato ad agevolare le transizioni (la c.d. mobilità) nel mercato del lavoro e alla riduzione dei periodi di disoccupazione evidentemente più frequenti in mercati del lavoro "flessibili";
- sistemi di sicurezza sociale che forniscano un adeguato supporto al reddito, incoraggino l'occupazione e agevolino la mobilità nel mercato del lavoro.

Il concetto di "sicurezza" viene pertanto svincolato da quello ottenuto tramite la disciplina restrittiva sui licenziamenti e si incentra piuttosto sulla sicurezza nel mercato e nel reddito: la prima riguarda il rafforzamento della capacità di inserimento professionale (*employability*) del lavoratore, finalizzato a garantire un'alta probabilità di trovare un'occupazione presso altre imprese in caso di licenziamento; la seconda si ottiene con adeguati sussidi che sostengano il reddito del lavoratore in caso di disoccupazione e che siano in grado di "supportare" validamente la persona che cerca un lavoro. L'enfasi è posta soprattutto sulla possibilità di trovare un'occupazione in ogni stadio della propria vita attiva (la più lunga possibile in un'Europa in invecchiamento demografico e con problemi di crescita).

Su queste basi si vuole qui analizzare il sistema di strumenti di sostegno al reddito e del loro disegno appropriato. Nel prossimo paragrafo si passano brevemente in rassegna i risultati della teoria economica sui sussidi di disoccupazione, mentre in quello

² Su questo si veda Mancini M. "Regimi di Protezione all'Impiego ed effetti sul mercato del lavoro: l'evoluzione della flessibilità in Italia " i temi del rapporto trimestrale ISAE" su http://www.isae.it/ri_cap5_giugno_2007.pdf .

successivo si farà riferimento al sistema italiano di strumenti di sostegno al reddito e alle loro caratteristiche.

IL DISEGNO EFFICIENTE DEI SUSSIDI DI DISOCCUPAZIONE

La teoria economica predominante attribuiva al “pagamento incondizionato di sussidi per un periodo indefinito”, la causa principale della disoccupazione sperimentata in Europa negli anni '90” (Layard, Nickell, Jackman, 91). I sussidi di disoccupazione, innalzando il salario di riserva e rafforzando la posizione dei lavoratori nel mercato³, generano un salario più elevato e un'occupazione più bassa rispetto a quella che si avrebbe in un mercato perfettamente concorrenziale, contribuendo così ad elevare il NAIRU. Il suggerimento di *policy* era, dunque, quello di ridurre durata e/o l'importo dei sussidi (normalmente si aveva a riferimento il sistema anglosassone o quello nordico), e/o condizionarli a qualche obbligo a favore del beneficiario per il disoccupato e di creare un collegamento con le politiche attive del lavoro.

La letteratura sul disegno efficiente dei sussidi di disoccupazione prende le mosse soprattutto dal filone che analizza la disoccupazione stessa come risultato delle “frizioni” e delle difficoltà dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro⁴ e, più in generale, dell'informazione imperfetta di lavoratori e imprese.

Uno dei punti messi in rilievo è che l'esistenza di sussidi di disoccupazione aumenta il salario di riserva del disoccupato e riduce l'intensità della ricerca di lavoro⁵ in un classico caso di azzardo morale. Tale effetto, tuttavia, non è necessariamente negativo per l'economia nel suo insieme: la disoccupazione può presentare degli elementi di efficienza qualora conduca a migliori prospettive occupazionali (Acemoglu e Shimer (2000)). Ad esempio, si mostra come i sussidi a favore dei disoccupati possono influenzare la qualità dei posti di lavoro ricercati e accettati dai disoccupati, e i posti di lavoro creati dalle imprese. Le economie con livelli di sussidi “non eccessivi” (*moderate*) presenterebbero livelli di produzione più elevati rispetto alle altre. Questo perché il sussidio, finanziando la ricerca di posti di lavoro più “rischiosi” ma, presumibilmente, anche più produttivi genera *matching* più efficienti.

³ Tra i quali l'ammontare dei sussidi di disoccupazione e la presenza dei sindacati e le modalità di contrattazione.

⁴ La “teoria della ricerca” si situa nel filone di indagine che analizza la disoccupazione, come risultato delle difficoltà di incontro (*matching*), tra posti vacanti e lavoratori disoccupati (Staffolani). La partecipazione al mercato del lavoro, dipende dai costi di ricerca, dal valore che deriva dall'essere disoccupato e dalla frequenza con cui si ricevono offerte di lavoro. L'incontro tra domanda e offerta di lavoro (*matching*) presuppone un costo in termini di tempo e di risorse impiegate e la qualità del singolo incontro influenza l'efficienza del sistema economico.

⁵ Gli studi empirici generalmente, mostrano come la generosità del sistema di sussidi di disoccupazione, porti generalmente ad una maggiore durata della disoccupazione. Peraltro tale effetto appare generalmente limitato nella sua entità.

I punti sui quali la letteratura sul disegno ottimale si concentra sono i seguenti⁶:

- le regole di accesso al beneficio e il profilo ottimale del sussidio;
- il monitoraggio delle azioni di ricerca di lavoro del disoccupato e le relative sanzioni;
- il collegamento con le politiche attive del lavoro.

Il profilo ottimale

Un primo punto, al quale si è già fatto cenno, riguarda la relazione tra l'importo (tasso di rimpiazzo o *replacement ratio*), la durata del sussidio di disoccupazione e il tasso di disoccupazione: l'erogazione di un sussidio è soggetta a diverse possibilità di azzardo morale da parte del beneficiario: in primo luogo il sussidio accresce il salario di riserva e la durata attesa della disoccupazione disincentivando così la ricerca di lavoro⁷. La letteratura mostra (Shavel e Weiss 1996, Hopenhayn e Nicolini 1997, Fredriksson e Holmlund, 2001) come, in presenza di *moral hazard*, l'incentivo alla ricerca di lavoro si determini, quando il profilo del sussidio di disoccupazione è decrescente o in altre parole, quando l'entità del beneficio decresce con il passare del tempo (Shavel e Weiss, 1997).⁸ Inoltre si è posto in luce come l'individuo razionale in cerca di lavoro (Mortensen, 77), all'approssimarsi della scadenza del sussidio divenga meno selettivo e riduce il suo salario di riserva.

Il monitoraggio delle azioni di ricerca di lavoro del disoccupato e le relative sanzioni

La letteratura sul disegno efficiente del sussidio, oltre al filone del *matching*, fa riferimento anche all'*optimal law enforcement* (Becker, 1968)⁹. In un contesto nel quale lo sforzo nella ricerca di lavoro è solo parzialmente osservabile, l'obiettivo del disegno ottimo è quello di temperare la copertura sociale del sussidio e l'incentivazione alla ricerca di lavoro, ovvero sostenere il reddito dei disoccupati e minimizzando il disincentivo alle azioni di ricerca attraverso un meccanismo di *screening* che consente di discriminare i "meritevoli" (chi cerchi lavoro e non riesce a trovarlo) dai "non meritevoli" (chi non abbia esercitato sufficienti azioni di ricerca).

⁶ Lo schema qui seguito prende le mosse dal lavoro di Fredriksson e Holmlund (2003). "Improving Incentives in Unemployment Insurance: a review of recent research". IFAU Working paper n.5

⁷ Un'altra possibilità è data dal minor impegno sul lavoro dovuto al minor "costo" della disoccupazione.

⁸ Come si vedrà il nostro paese ha in parte accolto questa impostazione.

⁹ Questa letteratura, che parte dal lavoro di Becker (68), si basa sull'individuo razionale e neutrale al rischio che, in termini di utilità, confronta i costi e i benefici del violare la legge. Una violazione della legge è preferita nella misura in cui i benefici da essa derivanti controbattano la "multa". Il governo può influenzare le scelte del l'individuo influenzando la probabilità di individuare il trasgressore e sanzionarlo. La teoria dell'*enforcement* ottimo tratta le scelte del *policy maker* in modo da massimizzare una funzione di *welfare* sociale.

In molti paesi in effetti, il pagamento dei benefici di disoccupazione è condizionato alla disponibilità a lavorare, all'accettazione di un'offerta di lavoro che abbia certe caratteristiche minime giudicate "adeguate" o ragionevoli, (secondo definizioni normalmente contenute nella normativa) e all'evidenza di una ricerca attiva di lavoro di fatto, monitorata dagli enti preposti i c.d. Servizi per l'impiego (*public employment services*). Nell'ultimo decennio, sono stati, in effetti, introdotti o rafforzati obblighi di questo tipo nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, concordando anche, in alcuni casi, un percorso di azioni da svolgere, finalizzate alla ricerca di un lavoro¹⁰. La sanzione ha l'obiettivo, piuttosto che di ridurre la spesa, (Sestito, Pirrone, 04), di indurre a "comportamenti virtuosi" sanzionando solo chi non cerchi lavoro. La questione, piuttosto complessa per il *policy maker*, diviene quella di combinare in modo ottimale l'intensità dei controlli (con costi difficilmente determinabili) che influenza la probabilità di individuare un comportamento da sanzionare e l'entità della sanzione (che per il *policy maker* è una riduzione di costo¹¹).

Un'interessante distinzione emersa in questo ambito (Boone e Van Ours, 01) è quella tra le sanzioni *ex post* (che riflettono l'incentivo o lo stimolo alla ricerca di lavoro che deriva dalla imposizione effettiva di una sanzione), dalla modifica del comportamento di un singolo individuo, conseguente alla stessa introduzione di un sistema sanzionatorio. L'efficienza, maggiore o minore delle sanzioni *ex ante*, dipenderà intuitivamente dalla frequenza e dall'efficacia del monitoraggio. La sanzione *ex ante* è teoricamente maggiore in caso di monitoraggio "accurato", ma l'evidenza empirica sembra mostrare che in entrambi i casi, gli effetti sul comportamento dell'individuo possono essere rilevanti. L'attivazione dei controlli presuppone un'amministrazione dei sussidi efficace ed efficiente il che presenta dei costi ovviamente elevati. Un elemento potenzialmente negativo del sistema sanzionatorio (Van der Berg e van der Klauw, 2001) risiede nel fatto che, dato che l'individuo può utilizzare diversi canali per la ricerca di lavoro, quest'ultimo orienti il suo sforzo, piuttosto che sulle azioni di ricerca più efficaci, su quelle che permettono di evitare la sanzione.

Il collegamento con le politiche attive

L'Eurostat distingue sei tipi di politiche attive del lavoro (ALMPs)¹², a) la formazione attraverso la quali si cerca di adattare le caratteristiche dell'offerta di lavoro a quelle della domanda, b) gli incentivi all'occupazione, c) misure di inserimento del disoccupato attraverso pratiche di "*job rotation*"¹³ oppure di "*job sharing*", d) integrazione dei disabili, c) creazione di lavoro diretta e d) incentivi allo *start up* di aziende.

¹⁰ Nel nostro contesto di *job search*, l'introduzione di tali elementi comporta un vincolo per il disoccupato nel seguire la propria strategia (che consiste nel confrontare il salario offerto con quello di riserva).

¹¹ Sestito P. e Pirrone S. "Disoccupati in Italia tra Stato, Regioni e cacciatori di teste". Il Mulino ricerca. Bologna.

¹² Employment In Europe (2007) cap 2 p.101 e segg.

In alcuni casi i benefici di disoccupazione interagiscono con le politiche attive del lavoro: ad esempio i corsi di formazione possono far parte del percorso concordato con i servizi per l'impiego nell'ambito di un programma di rafforzamento della capacità di inserimento professionale (*employability*) del disoccupato.

In questo caso la letteratura più recente pone in luce come gli obblighi di seguire programmi di politiche attive del lavoro possono costituire, con il monitoraggio e le sanzioni, un meccanismo di *screening* in grado di discriminare i "meritevoli" e possano essere utilizzati per verificare l'effettiva disponibilità del disoccupato percettore di sussidi. Un obbligo di eseguire una determinata prestazione lavorativa o di seguire un programma di formazione può indurre il disoccupato beneficiario di un sussidio ad "autoselezionarsi" dentro o fuori dal sistema.

I TRATTI PRINCIPALI DEL SISTEMA ITALIANO

La posizione dell'Italia nel contesto europeo

I confronti internazionali mostrano come le condizioni d'incertezza indotte dall'aumento della pressione competitiva, e che si riflettono nell'instabilità dei rapporti di lavoro, sono avvertite in modo minore in quei paesi del Nord Europa i quali, in ossequio ai principi della *flexicurity*, pur ammettendo un'alta flessibilità del lavoro (anche in uscita), sono provvisti di un adeguato sistema di tutele contro il rischio di disoccupazione. Non sembra essere questo il caso del nostro paese.

Una parte della letteratura che osserva l'esistenza di differenze tra le istituzioni di diversi paesi, si propone di classificare e identificare i paesi in gruppi omogenei in base alle loro caratteristiche istituzionali.

Esempi di questo tipo d'analisi applicata a tali gruppi di paesi in base alle molteplici "dimensioni" della flessibilità e della sicurezza sono presenti in Wilthagen (2004) e Auer (2005), mentre uno studio di particolare interesse per i paesi presi in considerazione, per il numero di variabili utilizzate e anche per i suoi risultati, è stato condotto dalla Commissione Europea¹⁴. Si applicano tecniche di analisi multivariata (analisi delle componenti principali e *cluster analysis*) a 18 paesi europei¹⁵. L'analisi consente di individuare i seguente gruppi (questi ultimi peraltro possono differire, in base alle metodologie utilizzate)¹⁶.

¹³ Con questo termine si intende una rotazione periodica degli individui in una stessa posizione lavorativa.

¹⁴ Commissione Europea. Employment In Europe (2007) cap 2 p.101 e segg.

¹⁵ Tra le variabili utilizzate si ha la tradizionale misura di rigidità dell'EPL fornita dall'OCSE che rappresenta una "proxy" della flessibilità del sistema, la spesa totale in politiche del lavoro attive e passive (compresi quindi i sussidi di disoccupazione) come proxy le "distorsioni" create dal sistema di tassazione, individuate dal c.d. cuneo fiscale)

La nuova "geografia" della "*flexicurity*", secondo quest'analisi, descrive i seguenti "modelli":

- anglosassone (Regno Unito e Irlanda), caratterizzato da un'elevata flessibilità, livelli relativamente bassi di sicurezza, una relativamente leggera imposizione fiscale;
- continentale (Germania, Belgio Austria e Francia), caratterizzato da grado di flessibilità medio-bassi¹⁶, livelli di sicurezza medio-alti, così come la tassazione;
- mediterraneo, che include Spagna, Portogallo e Grecia caratterizzato da gradi bassi di flessibilità, bassi livelli di sicurezza, livelli di tassazione medio alti;
- nordico, che include Danimarca, Olanda, Svezia, Finlandia (il "cuore" della *Flexicurity*). Alta sicurezza, medio elevata, flessibilità, e un'alta, intermedia tassazione;
- paesi dell'Est Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca. Questi si caratterizzano per "insicurezza" (*insecurity*), livelli medio-bassi di flessibilità, e un'elevata imposizione fiscale.

Tab. 1 SPESA PER POLITICHE DEL LAVORO IN PERCENTUALE DEL PRODOTTO NAZIONALE

	Misure attive	Misure passive
Eu27	0,52	1,36
Eu15	0,54	1,41
Belgio	0,89	0,81
Bulgaria	0,39	0,18
Repubblica Ceca	0,13	0,23
Danimarca	n.d.	n.d.
Germania	0,61	2,09
Estonia	0,05	0,07
Irlanda	0,46	0,86
Grecia	n.d.	n.d.
Spagna	n.d.	n.d.
Francia	0,68	1,39
Italia	0,45	0,8
Lettonia	0,17	0,3
Lituania	0,18	0,13
Lussemburgo	0,39	0,59
Ungheria	0,19	0,36
Malta		
Olanda	0,75	1,47
Austria	0,54	1,39
Polonia	0,36	0,71
Portogallo	0,45	1,23
Romania	0,11	0,28
Slovenia	0,17	0,39
Slovacchia	0,14	0,34
Finlandia	0,72	1,69
Svezia	1,13	0,96
Regno Unito	0,05	0,19

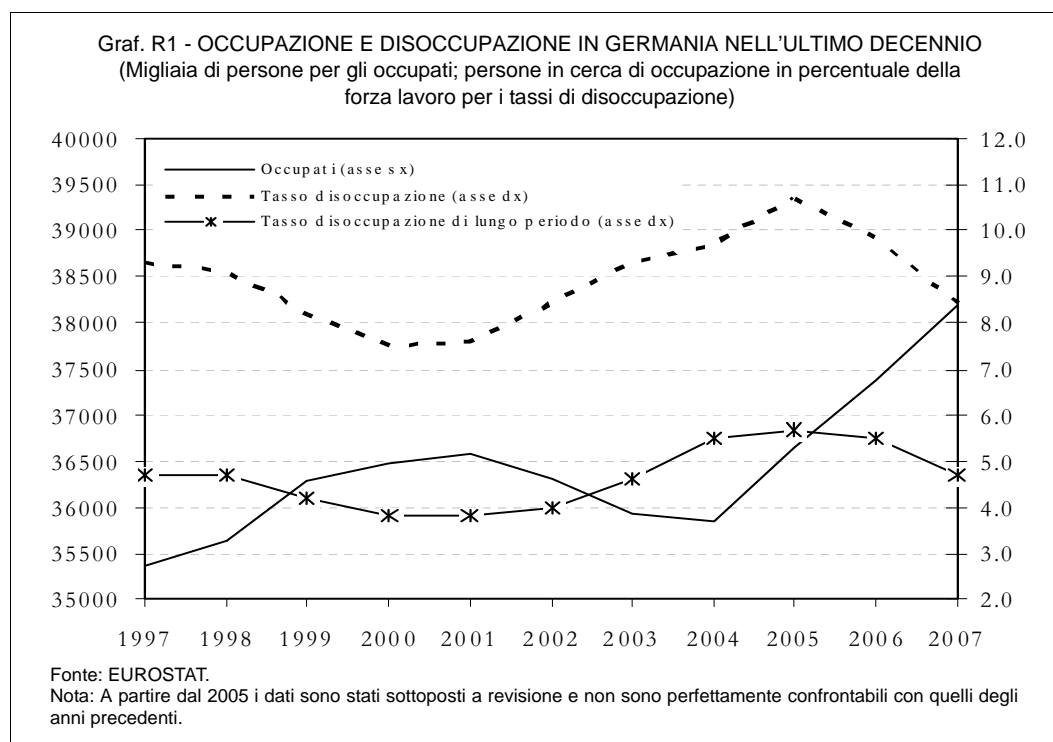
Fonte Database Eurostat.

¹⁶ il quale si basa su due fasi: la prima di proporre di individuare tra diversi paesi l'analisi delle componenti principali, finalizzato a classificare in un particolare sistema/modello i paesi dell'Unione Europea alla base di differenti "modelli" di "*flexicurity*". Attraverso l'analisi delle componenti principali condotte su alcuni parametri (flessibilità e sicurezza ecc.), si trova una misura di distanza tra i diversi paesi sulla base della quale si conduce l'analisi dei gruppi che ha individuato in base alle precedenti caratteristiche.

Un caso europeo: le riforme Hartz in Germania

Il contesto

Nel febbraio 2002 l'allora Cancelliere tedesco Gerhard Schroeder incaricò una commissione di esperti, guidata dall'ex direttore del personale della Volkswagen Peter Hartz, di elaborare un progetto organico di riforma del mercato del lavoro tedesco, in crescente difficoltà già a partire dalla seconda metà del 2000. Il rallentamento dell'economia, unito ad un assetto normativo del mercato del lavoro caratterizzato da un elevato grado di rigidità, avevano infatti determinato una significativa ripresa del numero di disoccupati (poco meno di 400.000 persone in più tra il 2000 e il 2002, corrispondente ad un incremento nel tasso di disoccupazione di circa un punto percentuale) e una flessione importante nel numero complessivo di occupati (Graf. R1)¹.



A circa sei mesi dal suo insediamento, nell'agosto 2002 la Commissione rese pubblici i risultati del proprio lavoro nella forma di 13 raccomandazioni², corrispondenti ad altrettanti moduli di riforma, successivamente confluiti in quattro distinti provvedimenti legislativi approvati tra il dicembre 2002 e il dicembre 2003 (c.d. "leggi Hartz I-IV"). Le modifiche introdotte hanno riguardato in primo luogo i servizi pubblici di collocamento, che sono stati profondamente

¹ Ufficialmente la nascita della Commissione Hartz fu voluta dall'allora Governo Schroeder in risposta allo scandalo in cui fu coinvolto l'Ufficio Federale del Lavoro, accusato di aver gonfiato i dati sui disoccupati reintegrati nel mercato del lavoro.

² L'intero documento è disponibile all'indirizzo internet: http://www.bmas.de/coremedia/generator/9780/moderne_dienstleistungen_am_arbeitsmarkt.html

riorganizzati al fine di migliorarne l'efficienza e rendere più rapido l'incontro fra domanda e offerta di lavoro; in secondo luogo si è avviata la deregolamentazione di alcuni specifici segmenti del mercato del lavoro (essenzialmente la liberalizzazione del lavoro temporaneo) per stimolare la domanda di lavoro delle imprese. Il cuore delle riforme Hartz è rappresentato tuttavia soprattutto dalla modifica radicale del sistema tedesco di ammortizzatori sociali in un'ottica di maggiore selettività dei destinatari e secondo criteri improntati alla compresenza di diritti e doveri in capo ai beneficiari delle prestazioni, al fine di rendere il loro comportamento maggiormente proattivo nei confronti del mercato del lavoro. Allo stesso scopo, anche il sistema precedente di politiche attive del lavoro è stato parzialmente modificato. Una novità importante introdotta dalle leggi Hartz è stata infine la previsione di una c.d. clausola valutativa, ovvero di una richiesta esplicita da parte del Governo tedesco di legare l'attuazione di ciascun modulo di riforma ad una rigorosa valutazione del suo impatto sociale ed economico, attribuita a vari centri di ricerca tedeschi attraverso specifici bandi di gara³.

Il sistema di ammortizzatori sociali in Germania prima e dopo le riforme Hartz

Fino all'entrata in vigore delle nuove regole (a partire dal 2005), il sistema tedesco di ammortizzatori sociali era organizzato⁴ intorno a tre pilastri principali: a) un sussidio di disoccupazione (Arbeitslosengeld), finanziato attraverso i contributi di lavoratori e imprese, pari al 67% del salario precedente (60% nel caso di individui senza figli) per un periodo variabile dai 6 ai 32 mesi in funzione dell'età e della durata della disoccupazione e non condizionato ad alcuna prova di mezzi; b) un ulteriore trattamento di assistenza per i disoccupati (Arbeitslosenhilfe), attivabile dopo l'esaurimento del sussidio di disoccupazione, pari al 57 per cento del salario precedente (53 per cento in assenza di figli), finanziato attraverso la fiscalità generale ed erogato senza limiti di tempo (condizionato alla prova dei mezzi); c) una prestazione di assistenza sociale per le persone non ritenute in grado di lavorare, finanziata dalla fiscalità generale, condizionata alla prova dei mezzi e senza limiti di durata. Tuttavia, anche i disoccupati abili al lavoro, ma con un reddito al di sotto di una certa soglia, potevano richiedere l'assistenza sociale.

In presenza di un sistema di protezione sociale così generoso, gli incentivi a trovare una nuova occupazione da parte dei disoccupati erano, in modo certo non sorprendente, molto bassi, soprattutto per i lavoratori meno qualificati. A partire dagli anni Novanta, in concomitanza con le crescenti difficoltà sperimentate dall'economia tedesca all'indomani della riunificazione, si assistette alla ripresa del fenomeno della disoccupazione e in particolare di quella di lunga durata, in gran parte attribuibile proprio al sistema eccessivamente generoso di protezione sociale allora in vigore.

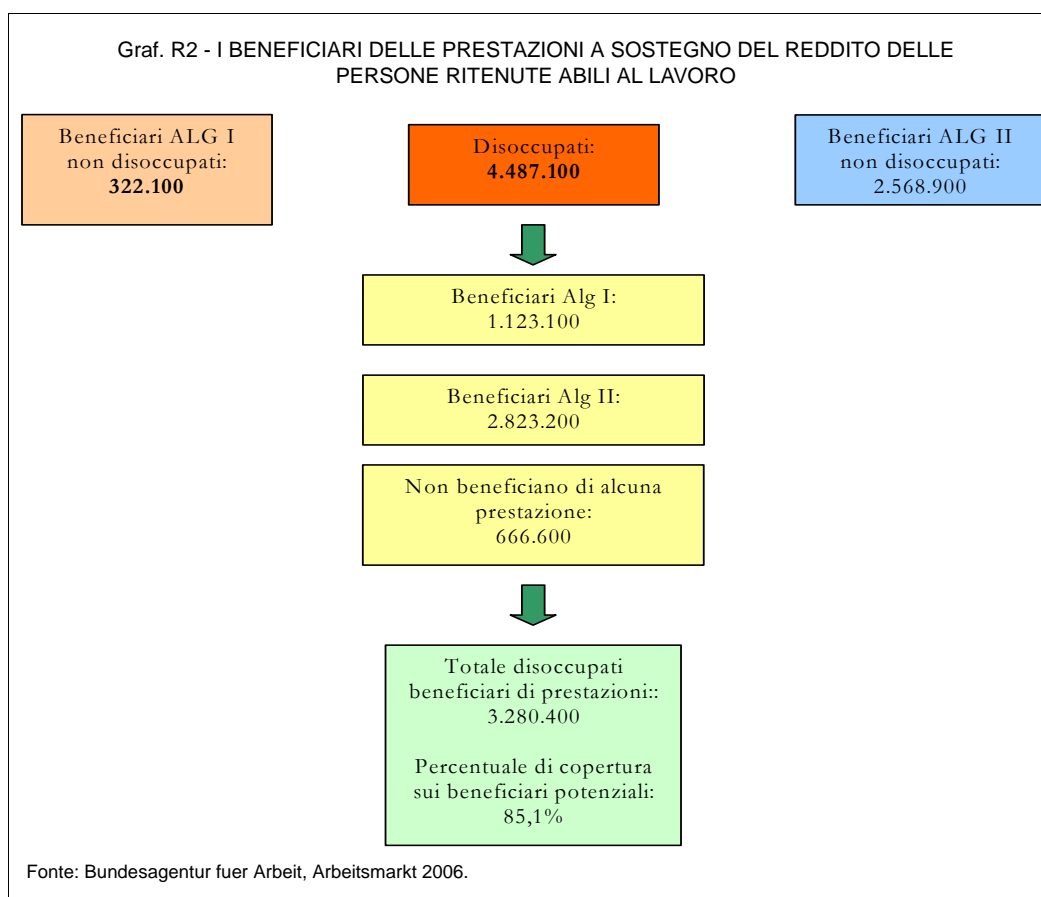
Con le riforme Hartz il sistema tedesco di ammortizzatori sociali è stato profondamente modificato. Il criterio chiave per l'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito dei disoccupati è l'abilità al lavoro⁵. Sulla base di questo criterio si è innanzitutto proceduto ad una semplificazione

³ Per una rassegna dei lavori di valutazione finora apparsi in Germania, cfr. Jacobi – Kluge (2006), "Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active labour market Policy in Germany", IZA DP n. 2100, April. Per quanto riguarda la riforma degli ammortizzatori sociali, gli studi di valutazione sono ancora in corso, per cui non è ancora possibile quantificarne l'impatto sul mercato del lavoro tedesco.

⁴ Tale sistema era stato introdotto nel 1927.

⁵ Definita come la possibilità di lavorare almeno 15 ore in una settimana.

degli strumenti esistenti. Accanto all'erogazione del tradizionale sussidio di disoccupazione (Arbeitslosengeld I – Alg I), la cui durata è stata tuttavia significativamente ridotta⁶, i disoccupati ritenuti abili al lavoro possono ricevere una seconda forma di assistenza (Arbeitslosengeld II – Alg II) che sostituisce i due precedenti istituti dell'aiuto al disoccupato (Arbeitslosenhilfe) e dell'aiuto sociale (Sozialhilfe). Tale seconda forma di assistenza può essere erogata al termine del primo tipo di sussidio oppure immediatamente nel caso in cui il disoccupato non abbia mai versato i contributi sociali; l'ammontare previsto non è più legato al salario precedente bensì stabilito in somma fissa e continua ad essere condizionato alla prova dei mezzi. Esso rappresenta una sorta di reddito minimo per il disoccupato ma può essere richiesto anche dal lavoratore autonomo o dal dipendente a basso salario come forma di integrazione al reddito. Continua infine ad esistere un sistema di vera e propria assistenza sociale (Sozialgeld), diretto esclusivamente (a differenza del regime precedente) agli individui non ritenuti in grado di lavorare.



Lo schema riportato nel grafico R2 fornisce una prima indicazione sulla consistenza dei beneficiari delle diverse prestazioni disponibili attualmente in Germania. L'anno di riferimento è il

⁶ Fino a 12 mesi per chi ha meno di 56 anni, fino a 18 per i più anziani; in entrambi i casi il periodo di tempo varia in funzione del numero di mesi lavorati.

2006. La percentuale di copertura complessiva dei potenziali beneficiari è dell'85,1% ed appare in crescita rispetto agli anni precedenti (nel 2003 era pari al 79,1%).

L'elemento più innovativo della riforma degli strumenti di protezione contro il rischio di disoccupazione in Germania è rappresentato però dall'introduzione del principio dei diritti e dei doveri in capo ai beneficiari dei trattamenti di disoccupazione. Tale principio si traduce nella previsione di sanzioni specifiche, in termini di perdita parziale o totale del sussidio percepito, da parte dei disoccupati che, ritenuti abili al lavoro e assegnati immediatamente⁷ ai centri per l'impiego, rifiutino un'offerta di lavoro, a meno che non ne dimostrino la irragionevolezza; l'onere della prova è quindi a carico del disoccupato⁸. La soglia della ragionevolezza di una offerta di lavoro è stata inoltre notevolmente ampliata. In particolare, in base alle nuove regole i percettori di un sussidio di disoccupazione tradizionale (Alg I) possono rifiutare un'offerta di lavoro che prevede una decurtazione rispetto al salario precedente del 20% nei primi tre mesi di disoccupazione, del 30% fino a sei mesi, mentre dovranno accettare, dal settimo mese in poi, qualunque offerta a cui corrisponda una retribuzione netta pari o superiore al sussidio percepito. In generale, chi riceve il sussidio di disoccupazione deve accettare fino a 2,5 ore di commuting al giorno; i single devono inoltre essere disponibili. dopo quattro mesi di disoccupazione, a cambiare città se ciò gli consente di trovare una occupazione. Tali regole non valgono per i lavoratori di età pari o superiore a 58 anni. Per quanto riguarda il secondo livello di sostegno al reddito del disoccupato (Alg II)⁹, i percettori di tale trattamento devono di fatto accettare qualunque lavoro venga loro offerto: fanno eccezione solamente le persone impegnate nella cura di bambini e anziani.

La nuova impostazione delle politiche attive del lavoro

La razionalizzazione e l'inasprimento delle condizioni di accesso e funzionamento dei trattamenti di disoccupazione in Germania ad opera delle leggi Hartz è stata accompagnata da una revisione significativa del policy mix a vantaggio delle misure di intervento di natura attiva ritenute più idonee a stimolare il rientro dei disoccupati nel mercato del lavoro. Fino ai primi anni Duemila, infatti, le politiche tedesche del lavoro erano volte principalmente a sostenere il reddito

⁷ Per accelerare l'incontro fra domanda e offerta di lavoro viene richiesto espressamente che il lavoratore divenuto disoccupato proceda alla registrazione presso l'ufficio di collocamento competente immediatamente dopo aver ricevuto notizia del licenziamento o al momento della risoluzione del contratto, qualora intenda richiedere il sussidio di disoccupazione. L'obiettivo, enunciato espressamente nelle raccomandazioni della Commissione Hartz, è la riduzione della durata media della disoccupazione.

⁸ Nel caso del sussidio di disoccupazione (Alg I), la sanzione consiste nella sospensione dell'erogazione della prestazione da una a dodici settimane. Oltre ai casi di rifiuto di un'offerta di lavoro ritenuta ragionevole, la sospensione viene attivata nei casi di: recesso volontario da parte del percettore, insufficiente sforzo nella ricerca di un lavoro, rifiuto di partecipare ad un programma di politica attiva del lavoro, ritardi nella registrazione all'ufficio del lavoro. I dati pubblicati (cfr. Ebbinghaus – Eichhorst (2006), "Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991-2005", IZA DP n.2505, December) indicano che nel 2005 circa il 10% dei nuovi disoccupati (circa 150.000 individui) erano stati sottoposti a sanzione; la stragrande maggioranza delle sanzioni (76%) è stata originata da recessi volontari, il 20% circa dal rifiuto di un'offerta di lavoro e il 4% dalla mancata partecipazione ad una misura di politica attiva.

⁹ In questo caso, la sanzione prevista consiste in una riduzione del 30% della prestazione; nei casi di comportamento reiteratamente scorretto nel corso di uno stesso anno tale riduzione sale al 60% e può diventare totale. La durata di tali sanzioni è di tre mesi.

dei lavoratori disoccupati senza puntare ad un loro rapido rientro nel mercato del lavoro: le misure promosse erano prevalentemente di natura passiva (sussidi di disoccupazione, pre-pensionamenti), e anche i pochi esempi di politiche attive si traducevano principalmente in creazione diretta di occupazione di natura pubblica e nell'inserimento dei disoccupati in programmi di formazione col risultato di oscurare una parte significativa di disoccupazione effettiva.

In questo quadro le riforme Hartz non solo hanno introdotto nuovi strumenti di politica attiva del lavoro (o rimodulato parzialmente alcuni di quelli pre-esistenti), ma sono intervenute nel reimpostare l'intero assetto organizzativo delle politiche del lavoro, a partire da una profonda riorganizzazione della struttura e delle modalità di funzionamento degli uffici locali di collocamento¹⁰. Alcune misure di politica attiva introdotte dalle leggi Hartz mirano al reinserimento del disoccupato nel mercato del lavoro anche in un'ottica di contrasto al fenomeno del lavoro nero. E' questo il caso ad esempio degli incentivi per la costituzione di piccole attività imprenditoriali a carattere individuale (denominate Ich-AG, che può tradursi in italiano in "Io-s.p.a.") per l'esecuzione di compiti di natura non complessa che i disoccupati finiscono spesso col condurre nel mercato sommerso. L'incentivo spetta per un periodo massimo di tre anni ed è articolato nel modo seguente: 600 euro al mese nel primo anno, 360 nel secondo e 240 nel terzo, il tutto a condizione che il reddito complessivo del destinatario non superi annualmente i 25.000 euro. Sempre allo scopo di incentivare l'occupazione regolare dei lavoratori a bassa qualifica è stato introdotto l'istituto del Mini-job, ovvero una attività lavorativa remunerabile fino ad una soglia massima di 400 euro al mese, che esenta il lavoratore dal pagamento dei contributi sociali. Altre forme di integrazione salariale sono previste nel caso di lavoratori ultracinquantenni che accettino un lavoro la cui remunerazione risulti inferiore all'occupazione precedente. Parallelamente sono stati introdotti incentivi per le imprese che accettino di assumere lavoratori meno appetibili sul mercato (anziani, disabili, disoccupati di lunga durata).

¹⁰ Per una breve descrizione delle principali modifiche apportate all'organizzazione e al funzionamento degli uffici pubblici di collocamento in Germania si veda ad esempio Guelfi A. (2002), "La riforma del mercato del lavoro tedesco: le proposte della Commissione Hartz", Confindustria, Nota dal CSC, settembre, disponibile all'indirizzo internet:

<http://www.confindustria.it/studiric.nsf/All/8A205B3C1CE33A69C1256C5A004481C5?openDocument&MenuID=6C03262DE2BE41C2C12573F0004CC527>

Secondo la nuova geografia della *flexicurity*, l'Italia s'inserisce nel gruppo dei paesi dell'est. In generale, il nostro paese spende relativamente poco in politiche del lavoro (sia attive e che passive). Inoltre, la posizione relativa dell'Italia si è modificata nel senso di una maggiore flessibilità, dalla fine degli anni '90 al 2003. All'inizio del periodo esso era classificato tra i più rigidi in termini di normativa di protezione del posto di lavoro, mentre nel 2003 il nostro paese ricopriva (e ricopre tuttora) una posizione intermedia, nonostante interventi di deregolamentazione dei rapporti di lavoro abbiano avuto luogo in diversi paesi dell'OCSE. In questo senso le modifiche com'è abbastanza noto risiedono in una progressiva deregolamentazione dei contratti di lavoro temporanei, lasciando invece inalterato il contratto di lavoro *standard*.

I tratti generali del sistema italiano

L'Italia non ha sviluppato un sistema efficace e omnicomprensivo di protezione del reddito dei disoccupati¹⁷. La logica del sistema di strumenti di sostegno al reddito si basa tuttora sulla legge 223/91, ad oggi l'unica riforma organica della materia e che ha realizzato un'importante realizzazione nella razionalizzazione della Cassa Integrazione (Liso, 2006). Gli strumenti di sostegno al reddito esistenti offrono una "protezione" dal rischio di disoccupazione che differisce sensibilmente in base al settore di provenienza, alla causa della disoccupazione (se di carattere aziendale o meno) e, generalmente, secondo l'anzianità del lavoratore. Il sistema si caratterizza, inoltre, per l'elevato numero di strumenti rivolti alla gestione degli "esuberanti" di manodopera, attraverso i quali si sono affrontate, e in molti casi con successo, le numerose ristrutturazioni affrontate nell'economia italiana e di riduzione dell'occupazione per motivi aziendali.

Un utile schema di riferimento è quello che riassume il sistema vigente in tre categorie (Sestito e Pirrone, 04)¹⁸:

- un sistema limitato al settore industriale. Questo si caratterizza per la sua natura settoriale e garantisce la migliore protezione con delle prestazioni relativamente generose e di lunga durata (in alcuni casi fino alla pensione). Le misure applicate per l'edilizia (l'integrazione salariale e un'indennità di disoccupazione specifica per il settore edile) possono essere ricondotte a questo modello¹⁹;
- un sistema di carattere generale che si basa sull'indennità generale di disoccupazione, esistente in tutti i settori produttivi e che si caratterizza per importi e durate che, pur essendo stati accresciuti a più riprese, restano tuttora contenuti. Tale sistema è considerato inadeguato, specie nella funzione di finanziamento della ricerca di lavoro;

¹⁷ Questa parte prende le mosse da Mancini M. (2000) "i sistemi di protezione del reddito dei disoccupati: "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 4/2000 Roma.

¹⁸ Pirrone S. e Sestito P. op. cit. p. 180.

¹⁹ Pirrone S. e Sestito P. op. cit.

- un modello di sostegno (limitato) per i redditi discontinui piuttosto peculiare che nasce storicamente nel settore agricolo e che si configura, piuttosto che come sussidio di disoccupazione, come un'integrazione del reddito di coloro che svolgono attività discontinue e/o stagionali. Tale modello ha un ruolo che si è accresciuto nel tempo.

CENNI SUGLI STRUMENTI DI SOSTEGNO AL REDDITO IN ITALIA

La Cassa Integrazione

Lo strumento della Cassa Integrazione Guadagni sviluppatosi a partire dal 1975, in origine rivolto al sostegno del reddito del lavoratore nei casi di crisi temporanea dell'impresa, è stato lo strumento più utilizzato dalle imprese industriali per affrontare crisi di settore e di mercato.

I lavoratori posti in Cassa Integrazione (anche a zero ore) sono, ovviamente, considerati nell'indagine delle Forze di Lavoro dell'ISTAT come occupati. La categoria di soggetti che usufruisce della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO), è circoscritta al settore industriale in genere e alle imprese industriali e artigiane del settore edile e lapideo (gestione speciale), e soprattutto, privi di lavoro per motivi di carattere aziendale (in caso di riduzione o sospensione dell'attività produttiva in seguito ad eventi di natura transitoria). Non hanno diritto a ricevere il beneficio gli apprendisti e i dirigenti. I soggetti destinatari di questo trattamento sono protetti in misura relativamente elevata: il tasso di rimpiazzo è pari all'80% della retribuzione precedente, con un tetto massimo²⁰. La procedura della richiesta di ottenimento del beneficio parte dal datore di lavoro. La Cassa integrazione può essere concessa per un massimo di 13 settimane, più eventuali proroghe fino, a 12 mesi. In determinate aree territoriali il limite è elevato a 24 mesi²¹.

La Cassa Integrazione Straordinaria (CIGS) spetta agli operai, impiegati e quadri, in caso di ristrutturazione, di riorganizzazione, di conversione, di crisi aziendale e nei casi di procedure concorsuali (es. fallimento, liquidazione coatta amministrativa) che coinvolgono le imprese stesse. La possibilità di accedere al beneficio è prevista per imprese industriali, commerciali, industriali (comprese le aziende edili o produttrici dei materiali lapidei) con più di 15 addetti e alle imprese commerciali con più di 50 dipendenti. L'importo del beneficio è uguale a quello della Cassa integrazione Ordinaria, ma la durata massima può arrivare, comprese le proroghe previste, sino a quattro anni.

²⁰ Tale limite massimo è stabilito di anno in anno (per il 2008 è di _ 858,58 ed è elevato 1.031,93 in caso di retribuzione mensile superiore a _ 1.857,48) (fonte INPS).

²¹ Fonte INPS.

L'indennità di mobilità

L'indennità di mobilità, e le istituzioni ad essa collegate, tra cui i contratti agevolati per l'assunzione di lavoratori ad esse iscritti, sono state introdotte con la legge 223/91. Il campo di applicazione delle liste di mobilità è lo stesso della CIGS, ma, a differenza di quest'ultima, l'istituto si rivolge a lavoratori disoccupati (l'attivazione della procedura coincide con la risoluzione del rapporto di lavoro). L'introduzione della mobilità può far seguito alla permanenza, anche per quattro anni, alla Cassa Integrazione Straordinaria per cui è possibile utilizzare i due strumenti consecutivamente (secondo una modalità detta "a trenino"²²). L'indennità è appannaggio di lavoratori appartenenti ad aziende che possono accedere alla CIGS, i quali siano in possesso del requisito d'anzianità aziendale di 12 mesi, di cui sei lavorati. Il diritto all'indennità è subordinato all'iscrizione alle liste. L'indennità di mobilità è erogata nella misura del trattamento della CIGS (L'80 % della retribuzione entro un massimale pari al 60% della retribuzione media)²³, nei primi 12 mesi mentre, per il periodo rimanente, l'importo si riduce. La durata del trattamento differisce secondo l'età e l'area geografica del lavoratore coinvolto e varia da un minimo di un anno per i giovani lavoratori del Nord Italia, a quattro per i lavoratori più anziani del sud Italia. Stime effettuate su dati CLAP²⁴ (Campione longitudinale degli attivi e dei pensionati) mostrano come la durata mediana dei trattamenti di mobilità sia di ventiquattro mesi e come quella massima possa superare gli otto anni.

Il trattamento di disoccupazione

L'indennità ordinaria di disoccupazione è la più generale delle coperture esistenti contro la disoccupazione. Essa copre tutti i lavoratori dipendenti del settore privato (se si eccettuano quelli agricoli, destinatari di un trattamento più favorevole, e gli apprendisti). I requisiti di accesso all'indennità prevedono almeno due anni e avere almeno 52 settimane di contribuzione nell'ultimo biennio. La (relativa) generalità della misura è quindi tuttora compensata dalla povertà dell'importo e dalla limitata durata dell'indennità, nonostante gli interventi legislativi (peraltro non particolarmente incisivi), le quali, a più riprese, ne hanno elevato sia l'uno che l'altra. L'ultimo di essi, la legge n. 247 del 24/12/2007 (che ha recepito il cosiddetto Protocollo sul Welfare) ha introdotto, a partire dal 1/1/2008, un incremento dei trattamenti per disoccupazione²⁵. Si è stabilito l'aumento a otto mesi (da sette), del periodo di pagamento dell'indennità ordinaria di

²² Sempre Sestito e Pirrone mostrano come i dati CLAP "consentano di stimare che il 57% dei lavoratori che nel 1992 fruibano di indennità di mobilità avevano avuto un episodio di Cassa Integrazione.

²³ L'importo della retribuzione media è rideterminato di anno in anno. Nel 2008 tale importo è di 858,58 lordi mensili (netto 808,44), elevato a 1.031,93 lordi mensili (netto 971,67) nel caso per i lavoratori che possano far valere una retribuzione lorda mensile superiore a 1.857,48 (fonte INPS).

²⁴ Sestito S. Pirrone S. op cit.

²⁵ L'intervento ha delegato, fra l'altro, il passato Governo ad emanare uno o più decreti legislativi nella direzione di una progressiva armonizzazione degli attuali istituti di disoccupazione ordinaria e mobilità.

disoccupazione (da 10 a 12 mesi per gli ultracinquantenni), con un aumento del tasso di sostituzione dal 50% al 60% dell'ultima retribuzione per i primi 6 mesi. Seguendo la logica del profilo discendente descritta nel precedente paragrafo, nel periodo successivo ai primi sei mesi l'indennità scende progressivamente (50% nel settimo e ottavo mese, e 40% nei successivi quattro nel caso degli over 50). In ogni caso, l'indennità di disoccupazione dal 1999 non spetta nelle ipotesi di perdita e sospensione dello stato di disoccupazione previste dalla normativa in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro che si vedrà più avanti.

Esistono poi dei trattamenti specifici relativi al settore agricolo e a quello edile. Vale la pena di notare che esiste un'indennità speciale di disoccupazione edile che in caso di fine della prestazione lavorativa per cause di carattere aziendale (licenziamenti collettivi) di importo analogo alla Cassa Integrazione Guadagni ma di breve durata.

Il trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti

Questa prestazione nata nell'ambito agricolo, poi estesa agli altri settori, costituisce il fulcro del sistema per i redditi discontinui. L'indennità, pagata "a consuntivo" e in un'unica soluzione, si configura come un'integrazione al reddito corrente a favore di chi svolge attività discontinue e stagionali, piuttosto che come sussidio di disoccupazione. Inoltre, spetta per un numero di giornate pari a quelle lavorate nell'anno stesso (quindi l'importo è più elevato per coloro che hanno lavorato di più)²⁶.

Analogamente al trattamento di disoccupazione ordinaria l'indennità è stata elevata, dal 1 gennaio 2008, al 35% (era il 30%) dell'ultima retribuzione per i primi 120 giorni e al 40% per i successivi giorni, fino ad un numero massimo di 180 giorni. Appare interessante il fatto, anche ai fini dell'incentivo a lavorare per chi voglia acquisire i requisiti per ricevere l'indennità, che la struttura della stessa "premi" chi lavora un maggior numero di giornate²⁷.

LA QUESTIONE DELLA COPERTURA

Un tratto sufficientemente noto del nostro sistema di sussidi di disoccupazione (e che lo distingue da quello della maggior parte dei paesi Europei) è il basso (e diseguale) grado di copertura in termini di individui coperti dal rischio di disoccupazione.

Il sistema di carattere generale, centrato sull'indennità ordinaria di disoccupazione risulta, nonostante le significative modifiche (che ne hanno elevato importo e durata), tuttora,

²⁶ Possono accedere coloro i quali "non possono far valere 52 contributi settimanali negli ultimi due anni e hanno lavorato per almeno 78 giornate nell'anno precedente", hanno diritto all'indennità ordinaria di disoccupazione con i requisiti ridotti (fonte INPS).

²⁷ Le Stime su dati CLAP evidenziano come il 57% dei beneficiari del trattamento in un determinato anno lo riceve anche in quello successivo. Sestito P. e Pirrone S. (2004)

relativamente poco generoso ai fini della funzione di finanziamento alla ricerca di lavoro e di favorire un *matching* efficiente. In secondo luogo, nel nostro paese, il rischio di disoccupazione si concentra su individui (occupati a termine, persone con scarsa esperienza lavorativa) che spesso non possiedono i requisiti per accedere ad una qualche forma di indennità oppure possono accedervi in modo discontinuo (alla forma ad esempio all'indennità con requisiti ridotti). L'introduzione della flessibilità del rapporto di lavoro nel nostro paese ha avuto luogo, tramite l'espansione delle possibilità per le imprese di ricorrere a contratti a tempo determinato (secondo diverse forme contrattuali codificate e regolate), senza intaccare ruolo e regolazione del contratto di lavoro standard²⁸. Di conseguenza, nonostante la straordinaria riduzione del tasso di disoccupazione che ha avuto luogo nel nostro paese, (in dieci anni il tasso di è ridotto di ben cinque punti percentuali dall'11,3%, del 1997 al 6,1% del 2007), si sostiene (Boeri)²⁹ che la segmentazione del mercato del lavoro e la situazione di difformità delle tutele possa essersi accentuata.

Il rischio di disoccupazione, infatti, si concentra su chi possiede un'occupazione temporanea. Stime di matrici di transizione, descrivono un rischio di disoccupazione (probabilità di transitare verso lo stato di disoccupazione), pari a circa cinque volte maggiore per chi possiede un lavoro temporaneo³⁰. Sebbene sia ovvio che la maggiore probabilità di disoccupazione per un lavoratore temporaneo sia maggiore rispetto ad chi possiede un contratto permanente l'ampiezza della differenza è degna di nota³¹ e sintomatica di un'accentuata segmentazione. Come è noto, poi tali tipologie contrattuali si concentrano su segmenti di forza lavoro ben definiti.

Tab. 2 ITALIA: OCCUPATI TEMPORANEI (1) PER SESSO, E CLASSE DI ETÀ - 2° TRIMESTRE 2006
(valori assoluti e incidenze percentuali sul totale degli occupati)

CLASSI DI ETÀ'	Migliaia di unità			Incidenze percentuali		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
15-29 anni	587	526	1.112	24,4	32,3	27,6
30-39 anni	343	456	799	8,1	15,6	11,1
40-49 anni	217	294	512	5,4	10,9	7,6
50 anni e più	180	132	312	5,3	7,1	5,9
TOTALE	1.327	1.408	2.735	9,4	15,4	11,8

Fonte ISTAT.

(1) L'aggregato comprende i lavoratori dipendenti con contratto a termine, i lavoratori autonomi con contratto di collaborazione o di prestazione.

²⁸ Mancini M. (2007) op. cit.

²⁹ "Tito Boeri, Orietta Dessy, Pietro Garibaldi, Paola Monti e Michele Pellizzari "per un atterraggio morbido"Preparato per il convegno della Fondazione Rodolfo De Benedetti "I Vantaggi dell'Italia", Roma 22 marzo 2007

³⁰ Boeri et. al (2007) p. 19.

³¹ Boeri (2007) p. 19.

Quanto alla distribuzione della disoccupazione su gruppi di individui, si può notare come tra i disoccupati censiti nelle forze di lavoro (media 2007), circa il 40% sia costituito da persone senza esperienza lavorativa, le quali, per definizione, non possono accedere ad alcuna indennità di disoccupazione.

Tab 3 ITALIA: PERSONE IN CERCA DI OCCUPAZIONE CON O SENZA ESPERIENZA LAVORATIVA, RIPARTITE PER TITOLI DI STUDIO - MEDIA 2007

TITOLI DI STUDIO	Con esperienza			Senza esperienza			Totale		
	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine
Licenza elementare	69	41	110	9	14	24	79	55	134
Licenza media	240	191	431	73	85	158	313	276	589
Diploma 4-5 anni	27	40	66	10	12	21	36	51	87
Diploma 2-3 anni	151	186	337	83	105	188	234	290	525
Laurea breve, laurea , dottorato	32	59	91	28	52	80	60	111	171
TOTALE	519	516	1.035	204	267	471	722	784	1.506

Fonte: ISTAT.

In secondo luogo, i tassi di disoccupazione disaggregati mostrano come la mancanza di lavoro si concentri tuttora in gruppi di individui soprattutto giovani e il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) permane elevato in tutte le regioni e in tutte le ripartizioni territoriali (18,1% nella media del 2007).

Al Nord, la mancanza di lavoro si concentra sugli individui con bassi livelli di istruzione, soprattutto se donne: ad esempio il tasso di disoccupazione relativo ai giovani con bassi livelli di istruzione (elementare e media) è particolarmente elevato (con punte del 40,6% le donne con licenza elementare nel Nord, che diviene il 50,8% nel Nord Ovest).

Nelle altre zone del paese (al Centro e soprattutto nel Mezzogiorno) la disoccupazione colpisce i più giovani di entrambi i sessi e indipendentemente dal livello di istruzione. Va detto anche che per i più giovani restano elevati anche i tassi di disoccupazione di lunga durata.

Negli ultimi anni si è verificato un sensibile incremento della spesa per trattamenti della disoccupazione anche in relazione all'aumento della copertura che, pur permanendo bassa (stime del Ministero del Lavoro evidenziano una copertura pari al 28,5% dei disoccupati nel 2005), si è sensibilmente incrementata negli ultimi anni (nel 2000 era pari al 17,3%). Tuttavia, tale aumento è da attribuirsi all'incremento della durata disposto dalla normativa, relativo al 2005 (e che accresce unicamente lo stock medio dei beneficiari) sia, data la riduzione della platea complessiva di disoccupati, ad un possibile aumento del turnover. Un elemento che, tuttavia, può aver inciso è una maggiore appetibilità dell'indennità di disoccupazione dovuta al suo accresciuto importo. Naturalmente, è presumibile pensare che tale tendenza possa continuare dopo l'ulteriore elevazione del beneficio e della durata dal primo gennaio 2008 e che coinvolge anche l'indennità con requisiti ridotti³² (il cui importo è stato anch'esso aumentato).

³² Un'altra ragione dell'aumento della spesa ha carattere più precipuamente congiunturale ed è connesso indebolimento del settore industriale con i relativi incrementi della spesa in Cassa Integrazione e anche della mobilità.

Tab 4 TASSO DI DISOCCUPAZIONE PER SESSO, CLASSE DI ETÀ, RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E TITOLO DI STUDIO - MEDIA 2007 (valori percentuali)

TITOLI DI STUDIO	Maschi				Femmine				Maschi e femmine			
	15-24 anni	25-34 anni	35 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25-34 anni	35 anni e oltre	Totale	15-24 anni	25-34 anni	35 anni e oltre	Totale
NORD-OVEST												
Licenza elementare	13,0	7,0	3,8	4,2	50,8	11,7	6,6	7,3	23,0	8,1	4,8	5,2
Licenza media	14,3	5,0	2,0	3,6	19,7	9,9	5,0	6,9	16,1	6,7	3,1	4,8
Diploma 2-3 anni	10,1	1,6	1,6	2,6	18,1	7,9	3,2	5,3	13,0	4,0	2,4	3,9
Diploma 4-5 anni	12,7	2,7	1,4	2,7	12,2	3,8	2,1	3,6	12,5	3,2	1,7	3,1
Laurea breve, laurea, dottorato	9,7	3,3	1,0	1,8	13,5	5,6	1,7	3,5	12,4	4,6	1,3	2,6
Totale	12,9	3,5	1,8	3,0	15,2	5,9	3,3	4,9	13,9	4,6	2,4	3,8
NORD-EST												
Licenza elementare	15,1	2,5	2,4	2,5	30,8	32,4	3,8	5,8	22,8	11,0	2,9	3,6
Licenza media	8,7	3,0	1,8	2,5	18,9	7,7	4,6	6,1	12,2	4,6	2,9	3,8
Diploma 2-3 anni	9,1	1,5	1,2	2,1	9,9	7,0	3,8	4,9	9,4	3,6	2,4	3,3
Diploma 4-5 anni	4,8	2,1	0,9	1,6	10,7	3,7	2,4	3,6	7,5	2,8	1,6	2,5
Laurea breve, laurea, dottorato	13,6	4,0	0,5	1,7	12,0	5,1	1,4	3,2	12,6	4,7	0,9	2,5
Totale	7,2	2,6	1,4	2,1	13,0	5,5	3,2	4,5	9,6	3,9	2,1	3,1
CENTRO												
Licenza elementare	3,1	7,3	4,4	4,7	34,5	19,6	6,2	7,7	10,6	11,4	5,1	5,8
Licenza media	15,7	5,9	3,0	4,5	23,6	9,2	7,4	8,8	18,2	7,0	4,6	6,0
Diploma 2-3 anni	17,9	7,8	0,9	4,0	8,3	11,3	5,5	6,9	14,8	9,2	2,9	5,2
Diploma 4-5 anni	14,9	3,8	1,8	3,6	22,4	8,0	4,3	7,2	18,4	5,7	2,9	5,2
Laurea breve, laurea, dottorato	18,6	8,1	1,0	2,9	12,8	10,2	2,3	5,3	14,5	9,3	1,6	4,1
Totale	15,3	5,4	2,3	3,9	21,4	9,2	4,9	7,2	17,9	7,2	3,4	5,3
MEZZOGIORNO												
Licenza elementare	37,7	16,4	8,0	9,7	52,7	30,7	12,4	14,8	41,3	19,4	9,2	11,1
Licenza media	28,0	12,5	6,3	9,9	38,0	25,1	14,5	20,1	31,2	15,8	8,4	12,5
Diploma 2-3 anni	28,1	11,3	3,4	7,7	44,8	26,5	12,6	17,9	32,5	15,4	6,4	10,8
Diploma 4-5 anni	29,0	11,2	3,0	8,7	37,4	18,5	6,8	14,2	32,4	14,2	4,5	10,9
Laurea breve, laurea, dottorato	33,9	17,4	1,5	5,8	41,0	20,6	3,1	9,6	39,0	19,2	2,2	7,7
Totale	28,9	12,7	4,9	8,9	38,3	20,9	8,8	14,9	32,3	15,8	6,2	11,0
ITALIA												
Licenza elementare	28,9	10,9	5,4	6,4	47,2	24,4	7,9	9,6	33,7	14,3	6,2	7,4
Licenza media	19,4	7,6	3,6	5,8	27,6	13,8	7,5	10,5	22,1	9,5	4,9	7,3
Diploma 2-3 anni	13,7	3,7	1,7	3,5	17,4	9,6	4,7	6,6	15,0	5,9	3,0	4,8
Diploma 4-5 anni	17,8	5,6	1,9	4,5	21,9	8,8	3,9	7,3	19,6	7,0	2,7	5,7
Laurea breve, laurea, dottorato	17,8	8,3	1,0	3,1	20,0	10,3	2,2	5,6	19,3	9,5	1,6	4,4
TOTALE	18,2	6,7	2,8	4,9	23,3	10,5	5,0	7,9	20,3	8,3	3,7	6,1

Fonte: ISTAT.

Tab 5 COPERTURA DEI DISOCCUPATI PER TERRITORIO

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	ITALIA
Beneficiari dei trattamenti di strumenti di sostegno al reddito (senza Cassa Integrazione e Prepensionamenti)	80,1	79,5	76,7	302,7	539
Disoccupati	308	202	321	1067	1889
Indice di Copertura	26	39,4	24,6	28,4	28,5

Fonte: elaborazioni del Ministero del lavoro su dai INPS.

L'INCENTIVO ALLA RICERCA DI LAVORO IN ITALIA

Si è visto nel paragrafo precedente come, nell'ambito di un disegno efficiente dei benefici di disoccupazione, il pagamento degli stessi possa essere condizionato all'evidenza di una ricerca attiva di lavoro (monitorata dagli enti preposti) all'accettazione di un'offerta di lavoro che abbia certe caratteristiche minime giudicate "adeguate" o "congrue" secondo definizioni inserite nella normativa.

Già la commissione Onofri³³, (Commissione per la Compatibilità della Spesa Sociale), che nel 1997 aveva proposto un tentativo di riforma complessiva dello stato sociale tuttora al centro del dibattito della riforma, sottolineava la caratterizzazione degli strumenti di sostegno al reddito che in modo da diffondere la necessità di evitare azioni che oramai nello stesso ambito giuridico, sono definite di azzardo morale³⁴.

Nel nostro paese sono stati introdotti obblighi di questo tipo nel susseguirsi delle riforme nel mercato del lavoro. Almeno da un punto di vista formale, può dirsi che "l'integrazione tra strumenti di sostegno al reddito e le politiche attive, sia, di fatto "riconosciuta dal nostro ordinamento"³⁵. Tuttavia, la normativa in materia è piuttosto complessa e disordinata nella successione degli interventi³⁶ e scarsamente applicata nella pratica³⁷. Seguendo l'impostazione di Liso³⁸ (2006) sembrano individuabili due discipline, una per il trattamento di disoccupazione, una per quello della mobilità (e dell'integrazione salariale straordinaria).

L'aspetto più interessante (e sul quale si concentrerà l'attenzione) è quello delle sanzioni previste. La legge finanziaria 2004 (l. 350/2003), ha definito, in generale, quali erano le condizioni che il beneficiario di indennità di disoccupazione, CIGS e di mobilità la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione estendendo ai vari trattamenti i principi relativi alla corresponsione dell'indennità di mobilità³⁹.

Per quanto riguarda più precisamente il trattamento disoccupazione ordinaria, (ma il dettato è applicabile anche all'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti), si è disposto con la legge 80/2005 (c.d. pacchetto competitività), che tale tipologia di beneficio "non spetta nel caso di

³³ La proposta, ispirata su principi di *flexicurity*, nel momento in cui questo concetto iniziava a prendere piede prevedeva una articolazione del sistema su tre livelli. Il primo, interamente previdenziale, consisteva in un trattamento da erogare in caso di sospensione temporanea con la conservazione del posto di lavoro (in sostituzione della Cassa Integrazione). Il secondo, su base principalmente previdenziale (il sussidio di disoccupazione vero e proprio), destinato a coloro che perdono l'impiego e il terzo un trattamento di tipo assistenziale che, in analogia, a quanto accade in molti paesi europei, si eroga quando si esaurisce il diritto alle prestazioni precedenti.

³⁴ Liso F. (2007) "Gli ammortizzatori sociali" presentato al Convegno "La riforma del *welfare* dopo la commissione Onofri".

³⁵ Spattini S. Tiraboschi M. "Per una riforma degli ammortizzatori sociali"

³⁶ Una descrizione della successione degli interventi è contenuta in ISFOL (2008) p. 102 e ss.

³⁷ C'è da notare tuttavia che per ovvi motivi le sanzioni in questo campo possano apparire ingiuste data la natura dei beneficiari.

³⁸ Liso (2006) op cit. al quale si rimanda per una disamina più completa della normativa

perdita e sospensione dello stato di disoccupazione disciplinato dalla normativa di "incontro tra domanda e offerta di lavoro" (art. 13). Nella sostanza, l'erogazione del sussidio è "condizionata" alla certificazione dello stato di disoccupazione effettuata dagli organismi preposti (i centri per l'impiego) e contenuta nella c.d. riforma del collocamento ordinario.

La nozione "amministrativa" di disoccupazione alla quale si fa riferimento (che differisce ovviamente da quella statistica) utilizzata in questo caso, implica, oltre alla condizione di essere privi di lavoro, anche l'essere "immediatamente disponibile" allo svolgimento e, soprattutto, alla ricerca di un'attività lavorativa secondo le modalità definite con i servizi competenti⁴⁰ (i Centri per l'Impiego)⁴¹. La sanzione della perdita dello stato di disoccupazione si ha nel caso di rifiuto di un'offerta di lavoro "congrua" e si rimettono alla normativa regionale "gli svariati parametri di questa congruità"⁴² tra i quali la distanza del posto di lavoro dal domicilio del lavoratore.

Pertanto, non esiste una definizione di lavoro "congrua" applicabile a livello nazionale, anche per quanto riguarda la distanza massima dal domicilio del lavoratore⁴³ e si chiamano in causa soggetti diversi (i centri per l'impiego), dall'ente erogatore dell'indennità (l'INPS). Tale definizione di offerta di lavoro esiste invece, e con parametri "fissi", per la disciplina della mobilità per la quale l'offerta debba riguardare un lavoro "inquadrate in un livello retributivo non inferiore al 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza" e di trovarsi in un luogo che non disti più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore (o raggiungibile con i mezzi pubblici in ottanta minuti).

Riguardo agli obblighi in materia di ricerca di lavoro da parte del "disoccupato", in base a quanto detto nel secondo paragrafo, appare particolarmente interessante il c.d. "Patto di servizio" stipulato tra il disoccupato e il Centro per l'impiego competente. Si tratta di un accordo tra le parti con il quale, da un lato si individuano le azioni per il rafforzamento del disoccupato (*empowerment*), dall'altro si vincola quest'ultimo a partecipare alle azioni stesse. Il vantaggio di un tale strumento è che esso appare in grado di operare quella discriminazione tra individui realmente in cerca di lavoro (e presumibilmente in uno stato di bisogno) in modo da elevare l'efficacia dello strumento.

³⁹ La legge aveva stabilito, a livello di principio la decadenza di tutti i trattamenti qualora il lavoratore rifiuti di essere avviato ad un progetto individuale di reinserimento nel mercato del lavoro, o ad un corso di formazione professionale autorizzato dalla regione oppure non lo frequenti regolarmente, non accetti l'offerta di lavoro inquadrata in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza.

⁴⁰ Art 2.

⁴¹ Una modalità che ha preso piede è quella del "patto di servizio" il quale si individuano le azioni che il Centro per l'impiego che propone vincolando l'utente a parteciparvi per la perdita dello stato di disoccupazione.

⁴² Liso op. cit.

⁴³ Marocco M. Baronio G. (2008) "Il caso dei centri integrati per l'impiego: le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia " studi "ISFOL".

CONCLUSIONI

Nel 1996 la Commissione Onofri (Commissione per la Compatibilità Macroeconomica della Spesa Sociale), aveva già proposto un noto tentativo di riforma complessiva dello stato sociale. Tale proposta era già ispirata a principi di *flexicurity* (concetto che proprio in quel periodo iniziava a farsi strada): vi era, infatti, il principio dell'“attivazione” del disoccupato e quello di un sistema sviluppato su basi equitative. Tale proposta, costituisce, in modo quasi unanime tra i commentatori, tuttora il modello al quale dovrebbe ispirarsi la c.d. “riforma degli ammortizzatori sociali”.

Com'è noto la proposta prevede un'articolazione del sistema su tre livelli. Il primo interamente previdenziale, consiste in un trattamento da erogare in caso di sospensione temporanea con la conservazione del posto di lavoro (in sostituzione della Cassa Integrazione). Il secondo, il sussidio di disoccupazione vero e proprio (ma rafforzato rispetto a quello esistente), destinato a chi perde l'impiego e il terzo, un trattamento di tipo assistenziale (in analogia, a quanto accade nell'resto dell'Europa), che si eroga quando si esaurisce il diritto alle prestazioni precedenti e che costituisce il trattamento “di ultima istanza” il quale è tuttora completamente assente nel nostro paese.

Da allora il quadro complessivo del mercato del lavoro italiano si è modificato sensibilmente: vi è stata l'introduzione della flessibilità al margine, si è ridotta la disoccupazione (che permane parzialmente, in quella parte di inattivi che costituiscono la c.d. zona grigia tra inattività e disoccupazione) e si sono assorbiti nel mercato, tramite i contratti atipici, segmenti “marginali” di forza lavoro.

Inoltre, la “spinta” proveniente dall'Unione europea ha favorito alcuni cambiamenti sul piano istituzionale: un esempio significativo è costituito dalla riforma del collocamento ordinario (peraltro con risultati eterogenei su base territoriale). Più in generale, il c.d. Metodo Aperto di Coordinamento, cardine della Strategia Europea per l'Occupazione ma anche le numerose direttive europee (c.d. *soft law*) hanno fornito una “direzione” e un orientamento di fondo, alle politiche del lavoro.

Come si è visto, la struttura generale complessiva degli strumenti di sostegno al reddito è rimasta, nonostante il significativo incremento del trattamento di disoccupazione ordinaria, sostanzialmente inalterata. Sotto certi aspetti, l'impostazione della legge 223 del 91 che aveva istituito la mobilità allo scopo di evitare prolungati trattamenti di cassa Integrazione è stata snaturata (Sestito e Pirrone) attraverso la prassi diffusa, dei c.d. trattamenti in deroga con interventi *ad hoc*, definiti con il Ministero del lavoro.

Il disegno normativo particolarmente complesso, appare tuttavia aver recepito, quantomeno formalmente, la necessità del collegamento delle politiche attive. Si tratta peraltro di principi piuttosto difficili da applicare nella pratica (e non solo nel nostro paese).

Se l'impianto delle Commissioni Onofri appare tuttora sostanzialmente valido, come si è potuto osservare lungo tutta l'analisi qui svolta, la questione diviene piuttosto quella di comprendere se possono esservi fattori, rispetto a dieci anni fa che possono spingere oggi a differenza di allora, verso quella direzione che non si è intrapresa, dati anche gli elevati costi.

Un primo elemento può essere costituito dalla pressione esercitata dalla accresciuta platea di lavoratori temporanei il cui numero è sensibilmente cresciuto negli ultimi anni e che inizia, seppur lentamente, ad avere una sempre maggiore rappresentanza in ambito sindacale. I diversi segmenti "deboli" del mercato del lavoro appaiono caratterizzati in misura molto maggiore rispetto al passato, da individui con interessi diversi e, in certi casi, contrapposti.

Un secondo elemento ha a che fare con il crescente ruolo in questo campo dall'Unione Europea. Nonostante qualche battuta di arresto, gli obiettivi di *policy* fissati dall'Unione europea (basti pensare alla strategia di Lisbona), i meccanismi di *governance* quali il metodo aperto di coordinamento, l'uso della c.d. regolazione soft (*soft regulation*), fanno in modo che l'intervento dell'Unione Europea sia sempre più pervasivo in questo campo e maggiormente in grado di condizionare gli organismi nazionali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Fredriksson P. e Holmlund B. (2003). "Improving Incentives in Unemployment Insurance: a review of recent research". IFAU Working paper n. 5.
- Fredriksson P. e Holmlund B., Jan Boone e J.c. Van Hours (2007). "Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions". *Economic Journal* 117 pp. . 399-421.
- Jorgensen H. e Madsen P. K. (Eds) (2008) "Flexicurity and Beyond" e DJOF Publishers.
- Liso F. (2007) "Gli ammortizzatori sociali" presentato al Convegno "La riforma del welfare dopo la commissione Onofri".
- Mortensen D. (1977) Unemployment insurance and job search decision *Industrial Labor Relations Review* pp. pp. 505-517.
- Marocco M. Baronio G. (2008) "Il caso dei centri integrati per l'impiego: le prospettive di costruzione di un sistema integrato di politiche attive e passive in Italia "studi "ISFOL" Tito Boeri, Orietta Dessy, Pietro Garibaldi, Paola Monti e Michele Pellizzari "per un atterraggio morbido"Preparato per il convegno della Fondazione Rodolfo Debenedetti "I Vantaggi dell'Italia", Roma 22 marzo 2007.
- Mancini M. (2000) "i sistemi di protezione del reddito dei disoccupati: "Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego", n. 4/2000 Roma.
- Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale (2007) "rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro".
- Sestito P. e Pirrone S. (2004) "Disoccupati in Italia tra Stato, Regioni e cacciatori di teste". Il Mulino ricerca. Bologna.

