

Usare l'evidenza per fare buone politiche

Cosa abbiamo imparato su energia, sanità, pensioni, stili di vita e istruzione

Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro

PREMESSA

Tra il 2019 e il 2022, la spesa pubblica italiana è cresciuta da circa 870 miliardi di euro a 1.083, corrispondenti a un incremento dal 48,5 al 56,7 per cento del prodotto interno lordo (pil).¹ Nello stesso periodo di tempo, le modalità dell'intervento pubblico si sono moltiplicate: per fare solo alcuni esempi, si stima che valgano più di 300 miliardi le garanzie rilasciate al sistema bancario nel corso della crisi pandemica;² il ricorso ai poteri speciali del *golden power* si è fatto sempre più intenso, con un aumento delle notifiche da 83 nel 2019 a 608 nel 2022;³ diverse imprese precedentemente privatizzate hanno visto il ritorno dello Stato tra i propri azionisti (Ita-Alitalia, Ilva, Tim, Autostrade) e il governo, pur promettendo privatizzazioni, intende proseguire con la nazionalizzazione della rete di telecomunicazioni.⁴ A questi cambiamenti macroscopici rispetto al passato si aggiungono una pluralità di altre misure di segno analogo, che hanno a che fare con un generale rafforzamento della regolamentazione e dell'esercizio da parte dello Stato di un'influenza diretta sull'economia e sull'allocazione dei fattori.

Il contesto che si è venuto a creare, dopo la crisi pandemica, la crisi energetica e l'invasione dell'Ucraina (e, adesso, l'attacco a Israele) vede un ritorno prepotente dello Stato. Si tratta di una tendenza diffusa ovunque in Europa – e non solo – che però solleva una seria questione riguardo la qualità della regolazione e le conseguenze economiche delle politiche pubbliche. Un progetto della Banca mondiale, chiamato *Worldwide Governance Indicators*,⁵ si propone di stimare l'efficacia dei diversi sistemi

1. Fonte: Eurostat.

2. Si veda Ferruccio De Bortoli, "Conti pubblici, perché 300 miliardi di garanzie aumentano i rischi sul futuro", *Corriere Economia*, 10 ottobre 2023.

3. Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Relazione al Parlamento 2022 in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni", 2023.

4. Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2023".

5. <https://www.govindicators.org/>

Paolo Belardinelli è Research Fellow dell'Istituto Bruno Leoni. Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

istituzionali. Un indicatore (*regulatory quality*) guarda precisamente alla qualità della regolamentazione. Nel 1996 l'Italia si collocava al settantaseiesimo percentile: cioè aveva una qualità della regolamentazione superiore al 76 per cento delle altre nazioni. Nel 2022, la posizione del paese era crollata appena al di sotto del sessantovesimo percentile. Questa perdita di posizioni, che vede l'Italia agli ultimi posti in Europa, è dovuta sia al peggioramento della qualità della regolamentazione italiana, sia al miglioramento dei sistemi regolatori degli altri paesi. Anche questa è una delle tante spiegazioni che contribuiscono a comprendere perché, negli ultimi trent'anni, il Pil pro capite sia cresciuto al tasso più basso di tutta l'Unione europea. Infatti, la letteratura economica ha dimostrato che la regolamentazione può avere effetti negativi sulla crescita sia per effetto del *numero* di norme e della conseguente confusione,⁶ sia per effetto della *qualità* delle norme e del modo in cui esse sono redatte.⁷

In tale contesto, in cui le politiche pubbliche sono ubiquie e scarsamente efficaci, diventa ancora più importante supportarne l'adozione con dati e fatti, in modo da avere una idea più precisa dei possibili effetti (inclusi quelli inintenzionali) e da verificare se i mezzi sono coerenti coi fini e se potrebbero esistere mezzi alternativi meno costosi o meno distorsivi. In passato l'Istituto Bruno Leoni ha suggerito un più ampio utilizzo dell'analisi di impatto della regolamentazione e delle c.d. *sunset clauses*, cioè clausole di "scadenza" delle nuove regole che ne impongano un eventuale rinnovo esplicito alla luce dei risultati conseguiti.⁸ Ulteriori proposte pratiche per tenere maggior conto dell'evidenza nel processo politico sono al centro di un recente rapporto dell'Ocse, che illustra in che modo i dati, il monitoraggio e la valutazione potrebbero migliorare la qualità delle politiche adottate.⁹ E diverse pubblicazioni dell'IBL svolgono questa funzione concentrandosi, per esempio, sulle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno.¹⁰

Questo rapporto, condotto nell'ambito di una collaborazione pan-europea coordinata da Epicenter, si concentra sul modo in cui una maggiore attenzione alle evidenze potrebbe migliorare la qualità delle politiche pubbliche in alcuni settori chiave della politica economica: i) energia; ii) sanità; iii) stili di vita; iv) pensioni; v) istruzione.

ENERGIA

La politica energetica italiana, come in ogni Stato membro dell'Ue, è fortemente condizionata dalle *policy* concordate a livello europeo. Questo vale, in particolare, per quanto riguarda la liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas

6. G. Nicoletti, S. Scarpetta e P.H. Lane, "Regulation, productivity, and growth : OECD evidence", *Economic Policy*, 2003, 18(36): 9-72; S. Djankov, C. McLiesh e R.M. Ramalho, "Regulation and growth", *Economics Letters*, 2006, 92(3): 395-401.

7. J. De Lucio e J.S. Mora-Sanguinetti, "Drafting "better regulation": The economic cost of regulatory complexity", *Journal of Policy Modelling*, 2022, 44(1): 163-183.

8. Si vedano le diverse edizioni del *Manuale delle riforme* dell'Istituto. Ultima edizione: *Manuale delle riforme per la XIX Legislatura*, IBL, 2022.

9. OECD, "Boosting evidence-based policy making for economic development policies in Italy", 2023.

10. A. Accetturo e G. De Blasio, *Morire di aiuti*, Torino: IBL Libri, 2019.

e per quanto riguarda l'impatto dei *target* ambientali. Tuttavia, in questi campi gli Stati membri hanno anche notevole discrezionalità, per cui è opportuno concentrarsi sul modo in cui gli indirizzi europei sono stati recepiti nell'ordinamento e con quali esiti.

La liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas

I principi della libera concorrenza valgono in tutti i settori energetici. In un precedente lavoro, per esempio, si sono sollevate diverse questioni relative alla normativa vigente nel settore della distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione, dove rimangono alcuni ostacoli al buon funzionamento del mercato.¹¹ Tuttavia, è sui settori dell'energia elettrica e del gas che si sono concentrati gli interventi, poiché in quasi tutti gli Stati membri (e certamente in Italia) fino agli anni Novanta essi erano dominati da monopolisti verticalmente integrati. Di conseguenza, diversi pacchetti di direttive e regolamenti europei hanno previsto interventi di ristrutturazione di vasta portata, che hanno condotto a separare verticalmente gli *incumbent*, creare dei mercati competitivi all'ingrosso e al dettaglio, e assegnare poteri regolatori ad autorità amministrative indipendenti.

Il risultato può essere considerato complessivamente positivo, in un paese come l'Italia, come emerge dai rapporti periodici dell'Acer, l'organismo che coordina i regolatori europei dell'energia.¹² L'Autorità di regolazione – chiamata Arera (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente) – gode di autonomia formale e sostanziale. Le reti di trasmissione nazionale dell'energia elettrica (gestita da Terna) e del trasporto nazionale del gas (gestita da Snam) sono operate in regime di separazione proprietaria. Il mercato all'ingrosso è considerato competitivo, con livelli di concentrazione accettabili: la quota di mercato del principale produttore / importatore di gas nel paese, seppure elevata, è calata progressivamente nel tempo, assestandosi nel 2021 al 48 per cento. Per quanto riguarda invece la generazione di energia elettrica, la quota del principale operatore nello stesso anno era del 22 per cento.¹³

Al livello delle reti di distribuzione, la situazione è più complicata. Per quanto riguarda il gas, il mercato è estremamente frammentato: sono attive circa 200 imprese di distribuzione, di cui la maggiore ha una quota di mercato di circa il 28 per cento.¹⁴ Il territorio nazionale è stato diviso in 172 ambiti: la gestione delle reti locali, a tendere, dovrebbe essere unitaria all'interno dell'ambito e il gestore dovrebbe essere individuato attraverso procedure competitive. La durata delle concessioni non dovrebbe essere superiore a 12 anni. Sebbene il quadro normativo sia completo, nei fatti solo un piccolo numero di gare si è svolto, a causa di una serie di ostacoli di natura normativa o economica, e le stesse regole di gara sono

11. G. Da Ros e C. Stagnaro, "Modeste proposte contro l'inflazione", IBL, *Special Report*, 2022. Si veda anche A. Sciortino e C. Stagnaro, "Il settore dei carburanti tra frodi e rischi: prospettive e rischi", IBL, *Briefing Paper*, 200, 2023.

12. <https://www.acer.europa.eu/electricity/market-monitoring-report>

13. https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/eu-energy-statistical-pocketbook-and-country-datasheets_en

14. Arera, "Relazione annuale sullo stato dei servizi e l'attività svolta. Anno 2022", 2023.

in parte anacronistiche. È quindi necessario un riordino della disciplina.¹⁵

Diversa è la situazione della distribuzione elettrica: il settore dell'energia elettrica era stato nazionalizzato nel 1962, concentrando tutte le infrastrutture nelle mani di un unico soggetto (con l'eccezione delle reti locali in alcune città). Al momento della liberalizzazione, si decise di imporre all'ex monopolista di cedere alcune centrali, in modo da accelerare l'ingresso dei *competitor*. Non si fece lo stesso per quanto riguarda la rete di distribuzione: sicché il maggior operatore ha oggi una quota di mercato superiore all'80 per cento.¹⁶ Inoltre, diversamente dal settore gas, la durata delle concessioni fu fissata in trent'anni, quindi nei fatti questa situazione venne cristallizzata e solo nei prossimi anni potrebbe cambiare.¹⁷

Questa differenza nella gestione infrastrutturale è importante non solo perché l'elevata concentrazione nel settore elettrico ha dato luogo a probabili abusi.¹⁸ Il fatto è che, all'epoca della prima liberalizzazione dei mercati *retail*, si decise di mantenere, sia nel settore elettrico sia nel gas, una tariffa regolata come alternativa di *default* alle offerte di libero mercato, che i consumatori sono liberi di sottoscrivere dal 2003 (per il gas) e dal 2007 (per l'energia elettrica). Si optò però per un disegno completamente diverso di questi servizi: nel settore gas la tariffa cosiddetta di tutela viene fissata trimestralmente dall'Arera sulla base di un algoritmo e deve essere offerta da tutti i venditori. Di conseguenza, la presenza di una tariffa regolata non ha ostacolato il pluralismo dei fornitori. Al contrario, nel settore elettrico la tariffa regolata (chiamata maggior tutela) viene erogata da società collegate al distributore locale. Questo dà luogo a una situazione del tutto sbilanciata: tra i clienti che ancora sono serviti dalla tariffa regolata (circa un terzo del totale delle famiglie) ben l'85 per cento è servita dall'ex monopolista. Questo determina un mercato estremamente concentrato: se nel settore gas il principale venditore ha una quota di mercato del 22,3 per cento, nel settore elettrico si sfiora il 60 per cento.¹⁹ Per questa ragione, le modalità della liberalizzazione – in teoria fissata per il 2024, dopo numerosi rinvii – sono differenziate e prevedono, nel caso del mercato elettrico, l'assegnazione dei clienti dell'ex monopolista a nuovi gestori selezionati tramite gare.

I continui rinvii della liberalizzazione costituiscono un danno per i consumatori: vi è infatti evidenza che, nei paesi che hanno aperto il mercato, i prezzi di vendita dell'energia sono inferiori a quelli che non l'hanno fatto (a parità di altre condizioni), e che questo effetto è maggiore nei paesi in cui la liberalizzazione è completa e non prevede, come in Italia, il mantenimento di una tariffa regolata. Lo stesso si osserva in relazione ai tassi di switching.²⁰ È anche questa la ragione per cui a livello europeo la liberalizzazione dei mercati *retail* assume una importanza centra-

15. C. Amenta, A. Merendino e C. Stagnaro, "Come si cambia. La distribuzione gas tra la contendibilità promessa e la transizione annunciata", IBL Special Report, 2023.

16. Arera, "Relazione annuale sullo stato dei servizi e l'attività svolta. Anno 2022", 2023.

17. C. Stagnaro, "Distribuzione elettrica: pluralismo o monopolio?", *Energia*, 2021, 1: 68-73.

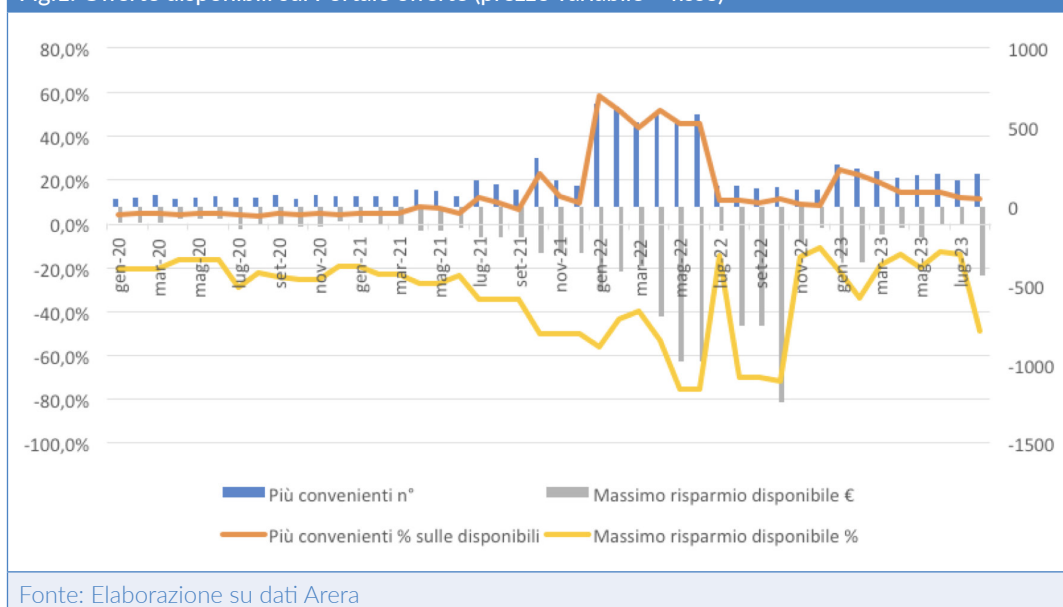
18. <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2017/5/alias-8752>

19. Fonte: Arera.

20. C. Amenta, M. Aronica e C. Stagnaro (2022), "Is more competition better? Retail electricity prices and switching rates in the European Union", *Utilities Policy*, 78: 101405.

le, in quanto è strumentale all'integrazione dei mercati ma anche a fare leva sulle preferenze dei consumatori per rendere le offerte più sofisticate e potenzialmente più allineate ai traguardi della transizione.²¹

Fig.1. Offerte disponibili sul Portale offerte (prezzo variabile + fisso)



Infatti, sul mercato libero esistono una pluralità di offerte più convenienti della tariffa regolata, e tra quelle che non lo sono, molte semplicemente contengono componenti aggiuntive di servizio (Figura 1). Oltre tutto, nel corso del 2022 sono state introdotte misure straordinarie che hanno duramente colpito i venditori di energia elettrica e gas – in particolare la tassazione dei presunti extraprofitto e il divieto di modifiche unilaterali dei contratti – quindi il numero di offerte disponibili è calato e, in particolare, è calato il numero di offerte a prezzo fisso (tipicamente quelle preferite dai consumatori). Con la fine di questi vincoli, il mercato è tornato a popolarsi di offerte, molte delle quali più convenienti della tariffa regolata.

Poiché numerosi clienti sembrano preferirle, bisogna dedurre che la loro utilità è maggiore. A ogni modo, la liberalizzazione prevede un meccanismo per cui inizialmente i nuovi fornitori non potranno applicare servizi aggiuntivi e i clienti potranno così risparmiare: è stato stimato che, se la liberalizzazione fosse stata effettuata nel 2022 come inizialmente previsto, le famiglie avrebbero potuto risparmiare tra due e quattrocento milioni di euro.²²

La politica ambientale europea

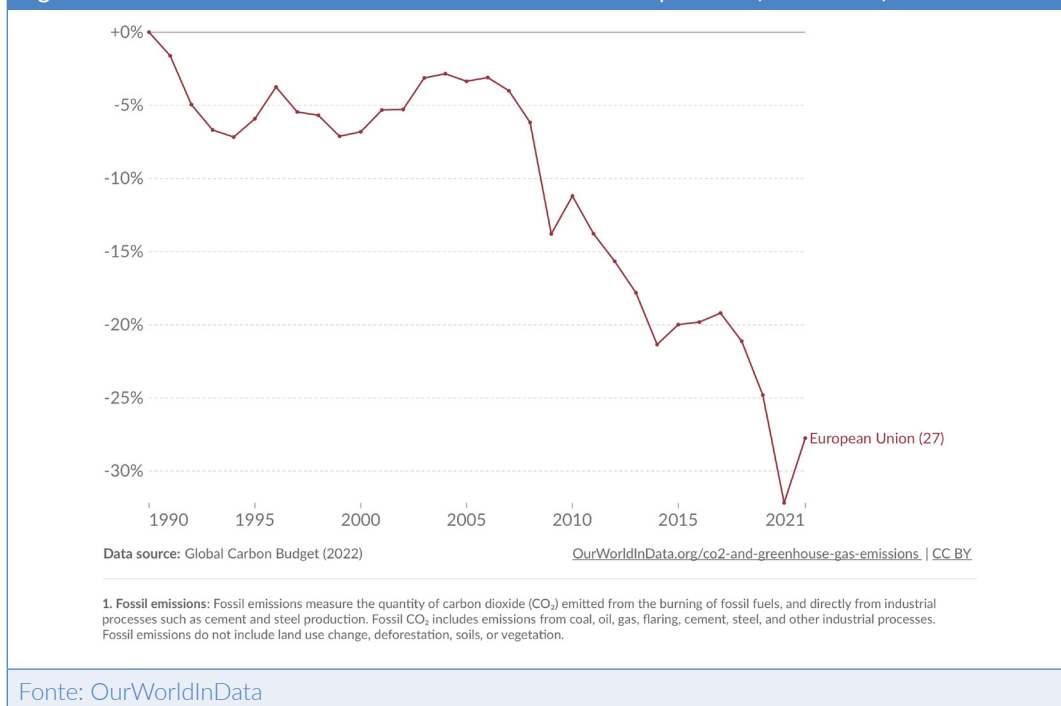
La politica ambientale europea si fonda sull'adozione di ambiziosi *target* di riduzione delle emissioni. In particolare, entro il 2030 le emissioni complessive di CO₂

21. Per un bilancio delle esperienze di liberalizzazione dei mercati finali della vendita si veda S.C. Littlechild, "The evolution of competitive retail electricity markets", in J.M. Glachant, P.L. Joskow e M.G. Pollitt (a cura di), *Handbook on Electricity Markets*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2021, 111-155.

22. C. Stagnaro, "Maggior tutela: un beneficio per le famiglie o per gli esercenti?", *Energia*, 2023, di prossima pubblicazione.

dovranno collocarsi di almeno il 55 per cento al di sotto dei livelli del 1990, in modo tale da arrivare alla neutralità carbonica nel 2050 (Figura 2).

Figura 2. Andamento delle emissioni di CO2 nell'Unione europea a 27 (1990-2021)



Fonte: OurWorldInData

Per raggiungere questo obiettivo, a livello europeo si è adottato uno schema di *cap and trade* – l'Emissions Trading System – che copre tutti i principali settori industriali e che è costruito per garantire la minimizzazione del costo dell'abbattimento emissivo nei settori coinvolti. Di fianco a questo strumento, però, sia a livello europeo, sia a livello nazionale sono stati anche adottati obiettivi vincolanti di natura diversa, quali il raggiungimento di una certa soglia di energie rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica.

Dal punto di vista della teoria economica, la giustapposizione di più obiettivi sovrapposti appare una scelta assai discutibile. Infatti, equivale a imporre dei vincoli sul modo in cui l'obiettivo ambientale (la riduzione delle emissioni) può essere raggiunto, assegnando in tal modo una priorità a strumenti che non necessariamente, in un dato contesto di tempo e di luogo, sono i più efficienti.²³ Questa situazione determina un paradosso: tutte le fonti di energia sono soggette a forme di tassazione e spesso sono anche sussidiate. L'effetto di tasse e sussidi può creare distorsioni nelle scelte dei consumatori: in principio, il consumo dell'energia dovrebbe essere tassato in ragione delle emissioni climalteranti che produce (o di altre emissioni inquinanti), mentre potrebbe essere premiato o sussidiato in funzione del contributo che dà alla decarbonizzazione.

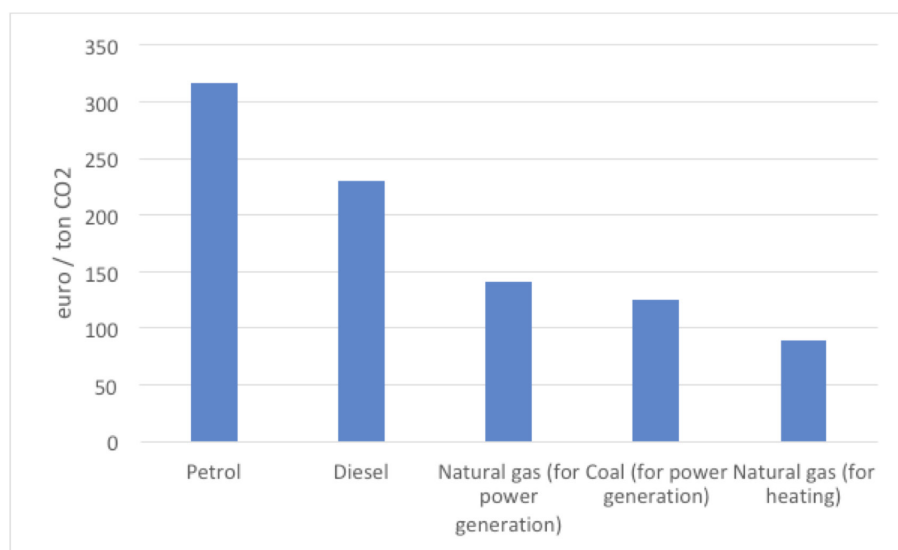
Di converso, ciò introduce nel sistema due rilevanti elementi di distorsione. In primo luogo, una quota significativa dell'energia prodotta è sostenuta da sussidi e, dunque, non si può dire che realmente competa sul mercato. Ciò è particolarmente

23. W.D. Nordhaus, "Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics", Prize Lecture, 8 dicembre 2018, <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/10/nordhaus-lecture.pdf>

te rilevante nel settore dell'energia elettrica, dove le fonti rinnovabili sono fortemente sussidiate. I dati più recenti a livello europeo si riferiscono al 2019, quando in media a livello europeo circa il 18 per cento dell'energia prodotta era sussidiata (in Italia il 21,7 per cento).²⁴ Tale percentuale nel frattempo è senz'altro aumentata, sebbene verosimilmente l'ammontare unitario dei sussidi sia diminuito. Ma, e questo è il punto, i sussidi rimangono differenziati per tecnologia: sicché, a parità di beneficio ambientale, alcune tecnologie vengono sussidiate più generosamente di altre e questo riflette non una maggiore competitività ma semplicemente una scelta di politica industriale.

Ancora più assurda è la tassazione delle fonti di energia. Gran parte del gettito derivante dalla tassazione dell'energia proviene dalle accise sui carburanti per autotrazione, come se le emissioni di CO₂ producessero effetti ambientali diversi in funzione della sostanza da cui sono generate. Ai livelli di tassazione in vigore nel 2023, e assumendo un valore dei certificati Ets attorno agli 80 euro / ton CO₂, il costo implicito dell'emissione di una tonnellata dalle diverse fonti energetiche è quello riportato nella Figura 3.

Figura 3. Tassazione implicita sulle emissioni di CO₂



Fonte: elaborazione su dati Eurostat, Commissione europea

Come si vede dalla Figura precedente, la stessa tonnellata di CO₂ viene tassata diversamente in funzione della sostanza da cui proviene (cioè dalla combustione di carbone, prodotti petroliferi o gas) e addirittura dell'utilizzo che se ne fa (per esempio produzione di calore o produzione di energia elettrica). Se l'analisi andasse più a fondo si osserverebbe che addirittura la tassazione implicita della CO₂ può cambiare in funzione della natura del soggetto che produce le emissioni (si pensi alla differenziazione tra le accise per il consumo del gasolio da parte degli agricoltori, degli autotrasportatori e dei comuni cittadini).

Esattamente per la stessa ragione, quanto più si ritiene importante il raggiungi-

24. CEER, "Status Review of Renewable Support Schemes in Europe for 2018 and 2019", 2021, C20-RES-69-04.

mento dell'obiettivo ambientale, tanto più si dovrebbe consentire l'utilizzo di tutte le tecnologie che potenzialmente possono contribuire. Tra queste, meritano di essere citate l'energia nucleare²⁵ e la cattura e stoccaggio della CO₂,²⁶ che infatti sono al centro di numerose raccomandazioni da parte degli organismi internazionali.

Suggerimenti

Sulla base dell'analisi precedente, è possibile individuare alcuni suggerimenti di riforma – di breve o lungo termine – per adeguare la politica energetica italiana, nel rispetto degli obiettivi europei di decarbonizzazione, alle evidenze disponibili in letteratura:

- Completare la liberalizzazione dei mercati finali della vendita di energia elettrica e gas;
- Completare il quadro normativo e svolgere le gare per l'affidamento delle reti di distribuzione dell'energia elettrica e del gas;
- Riformare la tassazione dell'energia in modo tale da rendere le aliquote gravanti sulle diverse fonti di energia e sui vari utilizzi con l'effettivo contenuto carbonico degli stessi;
- Rimuovere gli ostacoli normativi agli investimenti privati nella produzione di energia nucleare e nella realizzazione di impianti per la cattura e stoccaggio della CO₂.

SANITÀ

Il sistema sanitario italiano è ispirato a un modello "Beveridge" che si fa carico di tutti i cittadini italiani quali beneficiari potenziali del servizio, sulle orme del *National Health Service* britannico. Il finanziamento della sanità italiana viene dunque principalmente affidato alla fiscalità generale, a differenza di quanto accade in sistemi ispirati a modelli "Bismark", in cui il finanziamento avviene per mezzo del pagamento di contributi obbligatori all'assicurazione sociale sanitaria. Il sistema sanitario italiano si trova oggi in un equilibrio precario, dato da un finanziatore pubblico che non riesce a far fronte ai crescenti bisogni di una popolazione che invecchia, liste d'attesa interminabili e carenza di risorse umane (i.e., medici e infermieri) dovuta principalmente alla pessima pianificazione del passato. Chiaramente, la pandemia ha esacerbato problemi che già esistevano nel 2019.

25. Si veda in particolare l'analisi del Joint Research Center (<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125953>) e dell'Agenzia internazionale dell'energia (<https://iea.blob.core.windows.net/assets/016228e1-42bd-4ca7-bad9-a227c4a40b04/NuclearPowerandSecureEnergyTransitions.pdf>).

26. Si veda l'analisi dell'Agenzia internazionale dell'energia (https://iea.blob.core.windows.net/assets/181b48b4-323f-454d-96fb-0bb1889d96a9/CCUS_in_clean_energy_transitions.pdf).

Breve narrazione storica²⁷

Con la nascita del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) nel 1978²⁸, sul fronte del finanziamento il sistema sanitario italiano ha assunto una forma puramente statalista. Sul fronte dell'erogazione dei servizi, tuttavia, storicamente due aspetti hanno impedito che accadesse la stessa cosa. In primo luogo, la rete di cliniche private che aspirava a un ruolo di compartecipazione nell'erogazione dell'assistenza medica sopravvisse alla riforma del 1978. In secondo luogo, il conflitto tra livelli di governo (Stato, regioni, unità sanitarie locali) ha impedito che lo Stato centrale assumesse il totale controllo dell'erogazione della sanità in Italia.

All'inizio degli anni novanta, l'Italia stava facendo i conti con l'esplosione del debito pubblico (dal 1980 al 1990 il debito pubblico italiano passa dal 54% al 92% del PIL²⁹). La spesa sanitaria era aumentata e nel frattempo erano emersi nuovi problemi relativi alla farraginosità con cui venivano approvati i Piani Sanitari Nazionali, all'opacità dei bilanci delle unità sanitarie locali e alle ambiguità relative allo status delle strutture private.

Fu così che si arrivò alla riforma Amato del 1992,³⁰ che diede il via al processo cosiddetto di "aziendalizzazione", per cui gli ospedali pubblici e le unità sanitarie locali sarebbero dovuti diventare aziende ospedaliere e aziende sanitarie. L'aziendalizzazione era coerente con altre innovazioni come quella del pagamento a prestazione per le attività di cure ospedaliere fondato sul metodo DRG (diagnosis-related group), che sarebbe dovuto diventare il principale strumento a regolare il rapporto tra amministrazione e strutture sanitarie. Se applicata come nelle intenzioni del riformatore, questa novità avrebbe avuto anche il vantaggio di definire un rapporto potenzialmente paritario fra pubblico e privato: lo Stato finanziatore paga la prestazione, se questa venga poi erogata in strutture pubbliche o private diventa di secondaria importanza. Sul piano del conflitto tra livelli diversi di governo, la riforma Amato del 1992 rilanciò il processo di regionalizzazione, prevedendo al contempo livelli uniformi di assistenza da adottarsi in sede di Piano nazionale per la salute (quelli che sarebbero diventati poi i LEA – livelli essenziali di assistenza – con la riforma Bindi del 1999). Tale processo venne poi confermato, almeno sulla carta, dalla riforma del Titolo V del 2001.

Purtroppo, molte delle intenzioni del riformatore del 1992 vennero poi disattese negli anni a seguire. Da un lato, il processo di aziendalizzazione risulta ancora oggi incompiuto e ne è consapevole chiunque abbia tentato di decifrare i bilanci delle aziende ospedaliere pubbliche, quando disponibili. Dall'altro lato, le regioni non approfittarono dei nuovi principi stabiliti dalla riforma, mantenendo in capo al soggetto pubblico il conflitto di interessi tra i ruoli di regolatore/controllore, finanziatore e erogatore delle attività sanitarie. L'unica eccezione riguarda la Lombardia, che con la riforma Formigoni³¹ del 1997 sancì due importanti principi: (i) i finanzia-

27. Per un'analisi più approfondita si veda: Belardinelli, P., e Mingardi, A. 2019. Stato (medico) cura te stesso. In Cottarelli, C., e De Nicola, A. (a cura di) *I dieci comandamenti dell'economia italiana*. Rubbettino.

28. La creazione del Servizio Sanitario Nazionale si deve alla legge 833/1978.

29. Fonte: Commissione Europea, AMECO Series, Consolidated Gross Debt.

30. Decreto Legislativo 502/1992

31. Legge regionale 31/1997

tori (le ASL, oggi ATS) vanno nettamente separati dagli ospedali erogatori e questi ultimi vengono trattati alla pari, pubblici o privati che siano, (ii) il paziente deve essere libero di scegliere dove curarsi. Il risultato è stato che le strutture ospedaliere lombarde si sono iper-specializzate e grazie a esse la Lombardia è diventata la regione che ha attratto più pazienti negli ultimi venti anni grazie a una qualità delle cure tra le migliori al mondo. Nella tabella che segue, a titolo di esempio, sono riportati i tassi medi di mortalità a 30 giorni relativi ad alcuni interventi appartenenti alle aree oncologica e cardiologica in Lombardia e in Italia. La Lombardia ha tassi di mortalità sistematicamente più bassi.³²

%	Oncologia								Cardiologia		
	Cervello	Colon	Fegato	Pancreas	Polmone	Rene	Retto	Stomaco	Bypass	Aneurisma	Valvuloplastica
Lombardia	2,0	3,4	1,7	3,5	0,9	0,7	0,5	2,9	0,4	1,0	1,1
Italia	2,7	4,0	2,3	5,2	1,1	0,9	1,8	5,4	1,9	1,6	2,3

Cosa fare e cosa non fare

Il sistema sanitario italiano ha sicuramente un problema di disponibilità di risorse. Il rapporto tra spesa sanitaria pubblica e PIL era pari a circa il 7,3% nel 2020, uno dei più bassi tra i paesi europei a noi comparabili. Basti pensare che lo stesso rapporto era 7,8% in Spagna, 9,9% in Regno Unito, 10,3% in Francia e 10,9% in Germania. Considerata la congiuntura che sta affrontando l'Italia, tra conti pubblici in equilibrio precario e timida crescita, non ci si può ragionevolmente attendere che le risorse arrivino dalla fiscalità generale. L'unica alternativa riguarda mobilitare risorse private. La spesa sanitaria privata italiana è in aumento da diversi anni e ha raggiunto una cifra intorno ai 40 miliardi di euro³³. Tuttavia, essa si distingue da quella degli altri paesi per la netta prevalenza di spesa cosiddetta out-of-pocket (quasi per il 90% della spesa sanitaria privata)³⁴. Sarebbe bene incentivare il ricorso a forme di assicurazione privata, che avrebbero anche il vantaggio di essere meno inique.

Il secondo macro-problema riguarda le risorse che ci sono e che talvolta non vengono utilizzate in maniera efficiente. I nostri *policy-makers* sembrano consapevoli di questo fatto e tentano di approvare interventi per migliorare l'efficienza della gestione, con risultati che a volte possono peggiorare la situazione. Si pensi al problema delle liste d'attesa, aggravato dalla pandemia e sull'agenda di tutti i decisori pubblici che abbiano a che fare con la sanità nel nostro paese. A titolo di esempio, nel tentativo di ridurle, la Lombardia, nel corso del 2022, ha approvato due delibere che hanno come obiettivo quello di penalizzare i ritardi, "sanzionando" le strutture che ne sono responsabili: viene decurtata una percentuale della remunerazione prevista per le prestazioni erogate in ritardo, dal 5% al 50% in funzione

32. Fonte: AGENAS, Programma Nazionale Esiti. I dati si riferiscono al 2019.

33. La cifra varia leggermente a seconda delle stime. Si veda il capitolo "I consumi privati in sanità" del rapporto annuale OASI a cura del Cergas Bocconi.

34. Per il 2021, l'Istat stima in 36,5 miliardi di euro la spesa out of pocket e in 41 miliardi di euro la spesa sanitaria totale privata.

dei giorni di ritardo e della classe di urgenza della prestazione. L'effetto di queste delibere è analizzato in uno studio dell'Istituto Bruno Leoni³⁵ che mostra come l'effetto finale sarebbe quello di penalizzare le strutture ospedaliere migliori. Per esempio, in area oncologica, i primi dieci ospedali lombardi per volumi di interventi (quelli specializzati, che producono il 61% del totale degli interventi mentre il restante 39% di interventi è distribuito in altri 58 ospedali lombardi) sono quelli con i tassi di mortalità post intervento a 30 giorni più bassi – 1,72% contro 2,24% in media – e sono anche quelli che subiscono la maggior parte delle penalizzazioni: circa 2,7 milioni di euro (72% del totale) contro 1,1 milioni degli altri ospedali (28% del totale).

Piuttosto che tentare di elaborare interventi le cui le conseguenze vengono comprese solo troppo tardi, basterebbe lasciare che le risorse fluiscano dove vengono attratte. A tal proposito, sarebbe bene che il legislatore nazionale rimuovesse i tetti alla spesa³⁶ relativa alle prestazioni erogate da ospedali privati accreditati, che sono fermi al 2011, ma la cui gestione sembra essere molto più virtuosa di quella degli ospedali pubblici. Da un'analisi dei bilanci degli ospedali pubblici di due regioni (Lazio e Lombardia), per esempio, risulta che le risorse aggiuntive necessarie a coprire la gestione di queste strutture pubbliche sono pari, in media, al 29,7% dei costi in Lazio e al 26,1% in Lombardia³⁷. Gli ospedali privati, chiaramente, non possono concedersi il lusso di chiudere sistematicamente in perdita, il che suggerisce che la loro gestione sia più virtuosa, dal momento che le prestazioni vengono remunerate allo stesso modo. Per questo motivo, sarebbe anche auspicabile che la gestione degli ospedali pubblici con i bilanci particolarmente malandati, identificati come indicato dalla legge di stabilità 2016³⁸, fosse affidata a gruppi privati tramite gare.

Suggerimenti

Sulla base delle analisi presentate, avanziamo le seguenti proposte:

- Incentivare il ricorso a forme di assicurazione privata, con eventuale opzione di opting-out dal sistema pubblico per coloro i quali decidessero di stipulare un'assicurazione sanitaria privata completa simile a quella garantita dal sistema sanitario nazionale;
- Sbloccare i tetti di spesa relativa alle prestazioni erogate da ospedali privati accreditati;
- Affidare a gruppi privati, sulla base di gare competitive, gli ospedali pubblici con le maggiori perdite di gestione.

35. Belardinelli, P. 2023. Liste d'attesa in Lombardia. Cosa fare e cosa non fare per limitarle. *Briefing Paper Istituto Bruno Leoni*.

36. Decreto Legge 95/2012 convertito in legge 135/2012.

37. Analisi interna Istituto Bruno Leoni, dati 2019. Per una breve presentazione dell'analisi si legga l'articolo di Paolo Belardinelli e Carlo Stagnaro su Lavoce.info: <https://lavoce.info/archives/99872/spesa-sanitaria-tra-pubblico-e-privato/>

38. Per un approfondimento sul tema, si veda lo focus IBL di Paolo Belardinelli: "Bilanci e gestione degli ospedali pubblici: una buona notizia e una proposta".

PENSIONI

Il sistema pensionistico italiano è un sistema a ripartizione in continua evoluzione. Negli ultimi decenni, diversi interventi legislativi ne hanno modificato alcune sue parti, non sempre seguendo la stessa traiettoria. A partire dalla metà degli anni novanta, la maggior parte di questi interventi ha cercato di assicurare la sostenibilità del sistema, garantendo l'equilibrio tra entrate e uscite che è necessario in ogni sistema a ripartizione, all'incirca in due modi: da un lato, contenendo la spesa pensionistica grazie al passaggio da un sistema retributivo a un sistema contributivo; dall'altro lato, facilitando una qualche forma di previdenza complementare che si accompagnasse al sistema pubblico. Tuttavia, soprattutto in anni più recenti, alcuni interventi hanno deviato da questa traiettoria e hanno rappresentato il tentativo di sedurre l'elettorato più anziano della popolazione rendendo il sistema pubblico più generoso, a discapito dell'equilibrio e dei conti pubblici.

Breve narrazione storica³⁹

Non potendo qui ripercorrere tutte le tappe che hanno contribuito a formare il sistema pensionistico italiano come lo conosciamo oggi, vale la pena comunque di segnalare le principali, a partire dalla riforma Dini⁴⁰ del 1995, con cui si è dato il via al passaggio da un sistema retributivo a un sistema contributivo. In altre parole, se prima le pensioni corrispondevano a una percentuale dello stipendio percepito dal lavoratore nell'ultimo periodo prima della pensione⁴¹, da questo momento l'importo della pensione viene calcolato sulla base dei contributi versati dal lavoratore nell'arco della sua vita lavorativa. Si prevedeva chiaramente che ciò avvenisse in maniera graduale: il contributivo veniva applicato da subito ai neoassunti dopo il 1995, mentre avrebbero mantenuto il retributivo i lavoratori che a fine 1995 avevano almeno 18 anni di anzianità contributiva. Un sistema misto si sarebbe applicato ai lavoratori con meno di 18 anni di anzianità contributiva, ovvero retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi.

Nei quindici anni successivi alla riforma Dini, gli interventi legislativi si sono perlopiù limitati a rinviare, più o meno coercitivamente⁴², l'età pensionabile e a incentivare fiscalmente l'adesione a fondi pensione complementari⁴³. Nel 2011, in seguito all'allarme dei mercati che portarono il professor Monti al governo, la riforma

39. Si veda, per una trattazione più generale, G. Cazzola, *La guerra dei cinquant'anni*, Torino: IBL Libri, 2021.

40. Decreto Legislativo 335/1995.

41. Pochi anni prima, la riforma Amato (decreto legislativo 503/1992) era intervenuta per modificare il calcolo della pensione, considerando l'intera vita lavorativa del lavoratore e non solo gli ultimi stipendi, ma mantenendo il sistema retributivo intatto.

42. La riforma Maroni (legge delega 243/2004 sostituita dal decreto legislativo 252/2005) si limitò a offrire generosi incentivi monetari a chi decideva volontariamente di posticipare la pensione. La legge 247/2007 (governo Prodi) introdusse quote specifiche di accesso alla pensione da calcolarsi in base alla vita lavorativa e all'età. La legge 102/2009 sposta l'età pensionabile progressivamente a 65 anni per i lavoratori del pubblico impiego e prevede che a partire dal 2015 l'età pensionabile per tutti i lavoratori sia aggiornata in base all'allungamento dell'aspettativa di vita della popolazione.

43. Decreto Legislativo 47/2000.

Fornero con la manovra “Salva Italia” introduce alcune novità importanti, di fatto anticipando il totale abbandono del sistema retributivo e intervenendo ancora sull'età pensionabile. Nel primo caso, anche coloro che avevano mantenuto il sistema retributivo nel 1995, avendo allora già maturato 18 anni di contribuzioni, passano a un sistema misto e quindi al calcolo contributivo a partire dal 2012. Per quanto riguarda l'età pensionabile, un sistema di progressivi aumenti differenziati per categorie di lavoratori farà in modo che questa diventi 66 anni e 7 mesi per tutti i lavoratori a partire dal 2018.

Va sottolineato che, pur essendo lontano dall'essere perfetto, il sistema pensionistico italiano che esce dalla riforma Fornero raggiunge una situazione di equilibrio. Tuttavia, da questo momento, superata la crisi del debito di quegli anni – non tanto perché il problema del debito sia stato risolto, quanto piuttosto perché l'attenzione dei mercati è venuta meno anche grazie alla congiuntura globale favorevole, almeno fino agli anni pre-pandemia – alcuni interventi, più o meno creativi, hanno tentato di assecondare l'elettorato più anziano riducendo l'età pensionabile dei lavoratori vicini alla pensione. In altre parole, si è tornati a utilizzare il sistema pensionistico come leva di consenso, seguendo un atteggiamento che aveva portato l'Italia ad avere uno dei sistemi più insostenibili d'Europa.

Tra questi interventi, si ricordano i cosiddetti Ape volontario e Ape sociale⁴⁴, a firma del governo Renzi. Il primo riguardava i lavoratori di 63 anni o più e consisteva in un prestito da parte delle banche, che avrebbero pagato una pensione (da un 75% a un 90% della pensione netta futura) ai lavoratori per i mesi rimanenti fino ai 66 e 7 mesi. I lavoratori avrebbero restituito ratealmente il prestito in 20 anni, mediante una trattenuta da parte dell'INPS sulla pensione futura. Si trattava, quindi, di uno strumento di flessibilità in uscita privo di costi per le finanze pubbliche, e che delegava al lavoratore la scelta tra un trattamento previdenziale anticipato ma più contenuto e viceversa. L'APE sociale era invece un'indennità a carico dei contribuenti, erogata dall'INPS a categorie di lavoratori particolarmente fragili che avessero compiuto 63 anni di età e che fossero in grado di fare valere almeno 30 anni di contributi. L'APE sociale esiste ancora oggi. L'Ape volontario venne invece cancellato dopo la sua fase sperimentale.⁴⁵ A partire dal 2019, e anche in questo caso in via sperimentale fino al 2021, il primo governo Conte introdusse la cosiddetta “quota 100”⁴⁶, ovvero un nuovo sistema di pensionamento anticipato al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni. Questo ultimo meccanismo non venne cancellato nel 2021, ma solo aggiornato per far posto a quota 102 nel 2022 e quota 103 nel 2023. Quota 100 (102, 103, e chi più ne ha più ne metta) invece stando all'INPS è costata 11,6 miliardi di euro. Nel momento in cui questo rapporto viene scritto, il governo ha annunciato la sostituzione dei Quota 103 con Quota 104, un provvedimento più restrittivo e meno costoso per le casse pubbliche.

44. Istituiti con la Legge di Bilancio 2017.

45. F. Del Prato e M. Paradisi, “Una proposta per un Ape volontario finalmente a regime”, IBL, *Briefing Paper*, 183, 2019.

46. Decreto Legge 4/2019 convertito con legge 26/2019.

Cosa fare e cosa non fare

La spesa pensionistica in Italia ha superato i 320 miliardi di euro nel 2021⁴⁷, circa il 17,2% del prodotto interno lordo. L'Italia si trova di nuovo in una situazione potenzialmente fragile e pericolosa, per cui stiamo di nuovo attirando l'attenzione dei mercati⁴⁸. Qualsiasi intervento sulle pensioni che si allontani dall'equilibrio finanziario mette a rischio la tenuta dei conti pubblici.

Grazie alla riforma Fornero del 2011, l'Italia si è trovata in una posizione di relativa tranquillità. Ma si tratta ancora di un equilibrio precario, in prima battuta per via della scarsa crescita economica e dei dissestati conti pubblici del nostro paese. In secondo luogo, gli scarsi tassi di natalità e l'allungamento dell'aspettativa di vita che si osservano in tutti i paesi sviluppati sono da noi più marcati che altrove. Una misura indicativa in questo senso è offerta dal cosiddetto *old-age dependency ratio*, ovvero il rapporto tra persone in età pensionabile (65 anni o più) e persone in età lavorativa (tra 20 e 64 anni). L'Italia ha un rapporto anziani/giovani pari a 37,5 contro una media dell'Unione Europea pari a 33 e dell'Area Euro pari a 33,7⁴⁹. Ciò significa che sarebbe il caso di prestare ancora maggior attenzione a non turbare l'equilibrio dei conti del sistema pensionistico con interventi simili a quello di quota 100. Inoltre, significa anche che per il nostro paese sarebbe ancora più indicato che altrove affidarsi maggiormente a forme di previdenza complementare. Eppure, come accennato nell'analisi di cui sopra, l'unico intervento a favore di tale forma di previdenza risale al 2000 e su questo punto siamo ancora indietro rispetto alle esperienze di altri paesi. Mentre in molti paesi i rendimenti da fondi pensione sono liberi da tassazione, l'Italia tassa questi rendimenti e con la Legge di Stabilità 2015 il livello di tassazione è stato persino aumentato dall'11,5% al 20%. Si aggiunga che il pessimo trattamento fiscale riservato ai rendimenti non viene 'bilanciato' da un miglior trattamento comparato sui contributi, deducibili in Italia solo fino a un tetto annuale di 5164,57 euro, là dove altrove sono spesso deducibili per intero. Su questo punto, va anche considerato che un ulteriore sviluppo del sistema pensionistico privato avrebbe effetti collaterali positivi anche sulla crescita economica. Attualmente, il valore dei fondi pensione privati rispetto al prodotto interno lordo è pari a circa il 10% del prodotto interno lordo. L'Institut économique Molinari ha calcolato che la perdita di reddito annua dovuta al ridotto sviluppo dei fondi pensione privati in Italia rispetto alla media dei Paesi OCSE è di circa 1.540 euro per ogni lavoratore e pensionato italiano.⁵⁰

Suggerimenti

In sintesi, in base a quanto fin qui analizzato, si possono identificare alcune proposte di intervento:

- Abbandonare qualsiasi forma di deviazione dalla riforma Fornero del 2011, quindi eliminare Quota 103;

47. INPS. 2023. XXII Rapporto Annuale.

48. Lo spread Btp-Bund, comunemente utilizzato per misurare la solidità del sistema Italia ha toccato quota 200 nelle scorse settimane.

49. Dati Eurostat relativi al 2022.

50 N. Marques, « Le manque-à-gagner lié au sous-développement de l'épargne retraite », Paris : Institut économique Molinari, 2023.

- Rimuovere il tetto annuale alla deduzione di contributi in fondi pensione complementari;
- Eliminare la tassazione sui rendimenti da fondi pensione complementari.

STILI DI VITA

Premessa

La regolamentazione degli stili di vita si colloca al crocevia tra due obiettivi molto diversi tra di loro: da un lato, tutelare la salute pubblica, in particolare (ma non esclusivamente) quando i comportamenti individuali possono avere effetti negativi su terzi; dall'altro, garantire il diritto di ciascuno di perseguire gli stili di vita che preferisce, nel rispetto dei diritti altrui.

In tale contesto, la regolamentazione degli stili di vita può utilizzare strumenti molto diversi, quali la tassazione,⁵¹ l'obbligo di comportamenti salutari o il divieto di comportamenti ritenuti nocivi, la diffusione di informazione corretta per aiutare i consumatori a prendere conoscenza delle conseguenze delle loro scelte, l'introduzione di altre forme di incentivo o disincentivo. Molti di questi strumenti presentano controindicazioni: per esempio, l'utilizzo eccessivo della leva fiscale per scoraggiare i comportamenti nocivi può spingere i consumatori a basso reddito a utilizzare prodotti di qualità ancora inferiore per spendere meno oppure a rivolgersi al mercato nero, acquistando prodotti al di fuori di qualsiasi controllo. Inoltre, raramente queste politiche sono effettivamente correlate con un miglioramento degli stili di vita.⁵²

Nel complesso l'Italia è un paese relativamente tollerante nei confronti degli stili di vita. L'analisi condotta nell'ambito del *Nanny State Index* vede il nostro paese in una posizione virtuosa in tre su quattro categorie censite (cioè regolamentazione degli alcolici, dei prodotti a base di tabacco e delle sigarette elettroniche) e solo un poco più interventista nel caso della regolamentazione delle abitudini alimentari e delle bevande zuccherate (Figura 4).

Una analisi più dettagliata degli aspetti fiscali è contenuta in un precedente lavoro dell'Istituto Bruno Leoni.⁵³ Sotto questo profilo, non si può che riconoscere che il livello del prelievo fiscale sui prodotti analizzati è in linea con la media europea o al di sotto di essa e lo stesso vale, in generale, per i vincoli sulla pubblicità o la vendita (con poche eccezioni relative al c.d. junk food). Vi sono tuttavia due politiche che meriterebbero di essere ripensate, seppure non siano mai state formalmente applicate. La legge di bilancio per l'anno 2020 ha introdotto due imposte: la sugar tax sulle bevande zuccherate (10 euro / hl per i prodotti finiti ovvero 0,25 euro / kg per i prodotti da utilizzare previa diluizione) e la plastic tax sugli imballaggi (0,45 euro / kg di plastica monouso). L'entrata in vigore di entrambe le imposte è stata sempre rimandata, sicché in pratica non sono mai state applicate. Esse andrebbero però del tutto soppresse, anche perché misure di questo genere si sono storica-

51. Si veda M. Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, Torino: IBL Libri, 2013.

52. Si veda C. Snowdon, "Nanny State Index 2023", Epicenter e Iea.

53. G. Da Ros e C. Stagnaro, "Modeste proposte contro l'inflazione", IBL, *Special Report*, 2022.

mente rivelate inefficaci.⁵⁴

Figura 4. La regolamentazione italiana in materia di stili di vita



La riduzione del danno

È inoltre importante, nel coniugare i diversi obiettivi, tenere conto dell'efficacia delle diverse strategie. Un tema particolarmente rilevante è quello della riduzione del danno derivante dal consumo di prodotti a base di tabacco, che sarà tra l'altro al centro della COP10 della Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità sul controllo del tabacco (Panama, 20-25 novembre 2023). In quella sede si discuterà anche della definizione del concetto di “fumo” e, in particolare, se esso debba includere anche i prodotti alternativi alle sigarette tradizionali. Anche molte politiche a livello nazionale, inclusi la determinazione del prelievo fiscale, la disciplina della vendita dei prodotti e la regolamentazione dell'uso, derivano dal modo in cui vengono trattati tali prodotti.

L'evidenza disponibile a livello internazionale suggerisce che sarebbe un grave errore trattare i prodotti alternativi – quali le sigarette elettroniche, i prodotti a base di tabacco riscaldato e potenzialmente il tabacco orale – alla stregua del tabacco tradizionale. La questione sulla precisa quantificazione degli effetti sulla salute del consumo di tali prodotti può essere ancora aperta, ma è chiaro che essi sono tutti caratterizzati da rischi significativamente inferiori al tabacco tradizionale.⁵⁵ In una prospettiva di legislazione basata sull'evidenza, il tema dell'impatto differenziale tra i prodotti innovativi e quelli tradizionali dovrebbe essere messa al centro, in

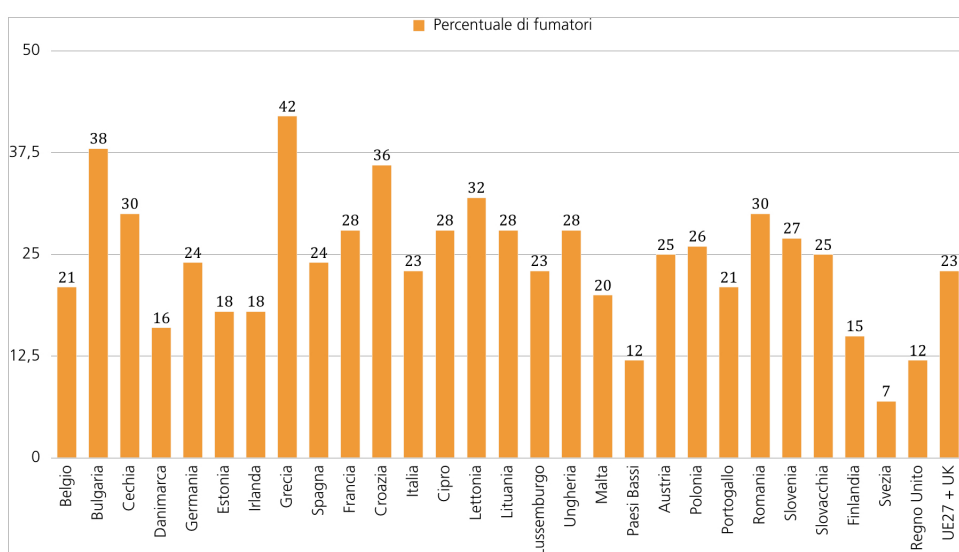
54. Si veda per esempio IEA, “Sugar taxes: A Briefing”, 2016.

55. V. Hewson e C. Snowdon, “Vaper Trails. New nicotine products and the innovation principle”, Institute of Economic Affairs, aprile 2022.

quanto dalla sostituzione degli uni con gli altri possono derivare conseguenze evidentemente assai positive per la salute pubblica.

La vera domanda, quindi, diventa se questi prodotti siano percepiti dai consumatori come alternativi al fumo tradizionale oppure complementari. Alcune esperienze internazionali sembrano suggerire che, fortunatamente, l'effetto sostituzione è prevalente. La conferma arriva da alcuni casi di successo (Figura 5).

Figura 5. Percentuale della popolazione che si dichiara fumatrice (2020)



Fonte: Eurobarometro

Per esempio, la Svezia è a un passo dal diventare il primo paese europeo smoke-free (cioè con un tasso di fumatori inferiore al 5 per cento). Il dato interessante è che questo risultato – che sarà probabilmente raggiunto nel corso del 2023-24 – è reso possibile dalla sostituzione delle sigarette tradizionali con prodotti alternativi (tra cui particolarmente rilevante è lo snus, il cui utilizzo è una antica tradizione in Svezia). Infatti, mentre la percentuale degli utenti di tabacco tradizionale si è all'incirca dimezzata tra il 2012 e il 2022 (passando dall'11,4 al 5,6 per cento), il consumo di prodotti a base di nicotina è rimasto pressoché costante nel medesimo periodo di tempo. Anche il Giappone ha avuto una storia analoga: pur essendo un paese caratterizzato da un elevato consumo di tabacco, esso ha visto per la prima volta una riduzione grazie all'introduzione di prodotti alternativi sul mercato: il tasso di fumatori, che era sceso di appena due punti percentuali nel periodo dal 2003 (21,6 per cento) al 2017 (19,8 per cento), ha conosciuto una riduzione di uguale entità in appena due anni, arrivando nel 2019 al 17,8 per cento. La disponibilità di alternative ha contribuito a un calo della vendita di sigarette di quasi un terzo.⁵⁶

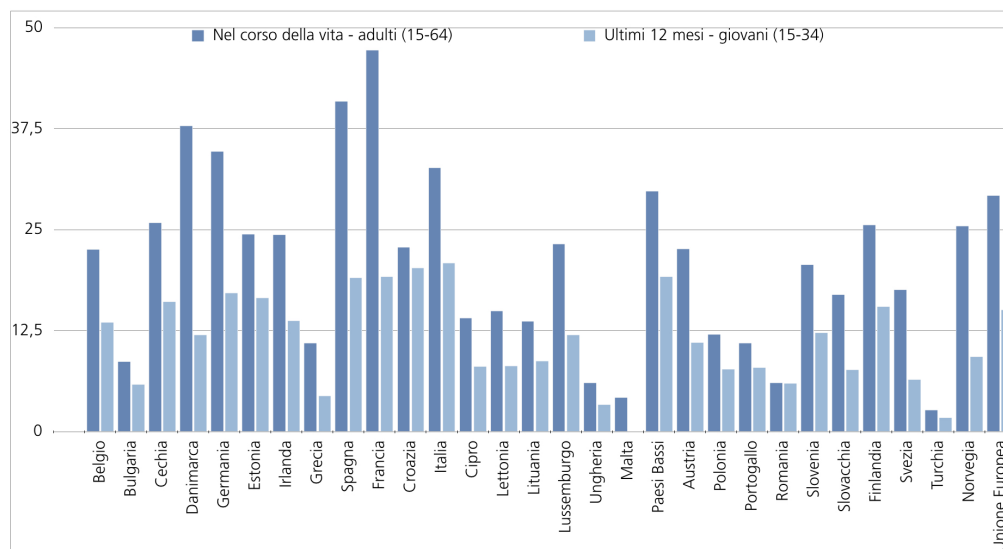
La cannabis

In Italia è vietata la commercializzazione della cannabis a scopo ricreativo, mentre

56. B.Y. Watase, A. Ydstedt e K. Bäck, "Safer Nicotine Works", Tholos Foundation, *White Paper*, 2023.

il suo utilizzo è consentito a scopi terapeutici. Eppure, l'Italia è il terzo paese Ue per consumo di cannabis, col 32,7 per cento della popolazione (15-64 anni) che dichiara di averne fatto uso almeno una volta nella vita e il 20,9 per cento che dichiara di averla utilizzata almeno una volta nell'arco degli ultimi dodici mesi (la media europea è rispettivamente del 29,3 e del 15,1 per cento) (Figura 6).⁵⁷

Figura 6. Prevalenza dell'uso della cannabis



Fonte: European Drug Report 2023

Nota: i dati relativi a Malta si riferiscono al 2013; Grecia al 2015; Portogallo al 2016; Italia e Turchia al 2017; Belgio, Estonia, Polonia e Finlandia al 2018; Irlanda, Croazia, Cipro, Lussemburgo e Romania al 2019; Bulgaria, Lettonia e Austria al 2020; Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Francia, Lituania, Paesi Bassi, Svezia e Norvegia al 2021; Spagna al 2022.

L'esperienza di molti paesi che hanno legalizzato il consumo ricreativo di marijuana è positiva. L'esperienza più importante riguarda gli Stati Uniti, dove ventinove stati⁵⁸ e il Distretto di Columbia lo hanno pienamente depenalizzato, seguendo l'esempio del Colorado che per primo lo ha fatto nel 2012.⁵⁹ L'esperienza è giudicata positiva, seppure i dati disponibili siano ancora limitati: certamente si può affermare che i timori relativi alle peggiori conseguenze non si sono materializzati e, anzi, almeno in alcuni casi i risultati hanno superato le attese (in particolare per quanto riguarda il gettito fiscale e il trasferimento del consumo dai canali illegali ai canali legali).⁶⁰

57. https://www.emcdda.europa.eu/annex-tables-european-drug-report-2023_en#edr-2023-annex-tables-cannabis-use

58. Alaska, Arizona, California, Colorado, Connecticut, Delaware, Idaho, Illinois, Kansas, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Oregon, Rhode Island, South Carolina, Vermont, Virginia, Washington e Wyoming.

59. <https://disa.com/marijuana-legality-by-state>

60. A. Dills, S. Goffard, J. Myron e E. Partin, "The Effect of State Marijuana Legalizations: 2021 Update", The Cato Institute, *Policy Analysis*, 908, 2021. Si veda anche J. Brown, E. Cohen e

Al momento non sembra che la situazione politica italiana sia matura per questi sviluppi. Tuttavia, negli scorsi anni si è affermato un fiorente settore legato alla produzione e alla vendita di prodotti a base di cannabis light (cioè con basso contenuto di thc). Tuttavia, il ministero della Salute ha recentemente inserito il cbd (un'altra sostanza, non psicotropa, contenuta nella cannabis) nella lista delle sostanze stupefacenti, implicitamente vietando la vendita di qualunque prodotto che lo contenga se non a scopi terapeutici e dietro prescrizione medica.⁶¹ Questa decisione, successivamente sospesa dal Tar nell'attesa del giudizio di merito,⁶² ha tra l'altro l'effetto di mettere in ginocchio una filiera che occupa circa 12 mila addetti, soprattutto nei 3 mila negozi operativi su tutto il territorio nazionale. Inoltre, contraddice clamorosamente sia l'evidenza riguardo gli effetti sanitari del cbd, sia il diritto dell'Unione europea. Per quanto riguarda il primo punto, l'Organizzazione mondiale della sanità ha concluso che esso "non sembra avere alcun potenziale di abusi o causare danno".⁶³ Sul secondo, la Corte di giustizia europea ha nel 2020 stabilito che "uno Stato membro non può vietare la commercializzazione del cannabinidiolo (cbd) legalmente prodotto in un altro Stato membro", chiarendo la non conformità al diritto eurounitario di una norma francese con effetti analoghi a quella italiana.⁶⁴

Di conseguenza, sulla base delle evidenze disponibili, un divieto *de facto* non è sostenibile, mentre potrebbe essere considerata la piena legalizzazione dei prodotti a base di canapa.

Suggerimenti

Sulla base dell'analisi precedente, è possibile individuare alcuni suggerimenti di *policy*:

- Abolire definitivamente la *sugar tax* e la *plastic tax*;
- Correggere la tassazione dei prodotti a base di nicotina in modo tale da renderla aderente al danno effettivo causato dal loro consumo;
- Evitare misure che trattino allo stesso modo i prodotti tradizionali alla stregua di quelli innovativi, e anzi valorizzare questi ultimi come strumento per la riduzione del danno derivante dal fumo di sigaretta;
- Togliere il cbd dalla lista degli stupefacenti e valutare la depenalizzazione dell'uso ricreativo di cannabis.

ISTRUZIONE

Il sistema educativo italiano si trova in pessima forma. I circa 50 miliardi di euro investiti ogni anno, insieme a 1,2 milioni di dipendenti al lavoro per il ministero dell'istruzione (poco più di un terzo di tutti i dipendenti della pubblica amministra-

R.A. Felix, "Economic Benefits and Social Costs of Legalizing Recreational Marijuana", Federal Reserve Bank of Kansas City Working Paper, 23-10, 2023.

61. Decreto 7 agosto 2023 del Ministero della Salute.

62. https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2023/10/05/cannabis-light-tar-sospende-decreto-stop-prodotti-uso-orale_6bcb1419-49f8-4b53-9af6-3171517b6b5f.html

63. [https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/cannabidiol-\(compound-of-cannabis\)](https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/cannabidiol-(compound-of-cannabis))

64. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-11/cp200141it.pdf>

zione), non bastano a produrre risultati soddisfacenti. Per citare due indicatori, nei test di apprendimento PISA i nostri studenti ottengono punteggi al di sotto della media OCSE e l'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione è invece superiore alla media⁶⁵. Inoltre, va considerata la scarsa mobilità sociale nel nostro paese, che certamente è legata anche a certe rigidità del mercato del lavoro, ma che trova nella scuola una delle sue determinanti. Nel 2020, il *Global Social Mobility Index* stilato dal World Economic Forum assegnava all'Italia la 34esima posizione su 82 paesi studiati⁶⁶. Tra tutti i paesi dell'Area Euro di allora, solo la Grecia (28esima) veniva dopo l'Italia. L'eccezionalismo italiano, per cui a fronte di ingenti risorse investite non si riesce a capitalizzare. Forse nella scuola, più ancora che in altri settori, si vedono molti difetti di uno Stato centrale pervasivo e inefficiente.

Breve storia

Uno studio recentemente pubblicato su *American Political Science Review*, a firma di Agustina Paglayan della UCSD⁶⁷, teorizza l'istruzione come strumento di consolidamento dello stato moderno, promosso dalle classe dirigenti per insegnare l'obbedienza, prevenire rivolte e assicurare l'ordine nel lungo termine. Alcuni elementi di questa teoria possono ritrovarsi nella storia del sistema educativo italiano. Giovanni Cominelli, in un suo intervento all'interno di un dibattito ospitato dalla rivista *Lisander*⁶⁸, ha recentemente sottolineato come fin dai tempi del Regno d'Italia il modello italiano fosse ispirato a quello storico di origine prussiana e napoleonica, "in forza del quale lo Stato, la statualità, il cittadino-di-Stato si costruiscono attraverso il sistema di educazione/istruzione. Perciò non esistono le scuole, ma la Scuola, come articolazione interna dello Stato." Il fascismo ha abbracciato in toto e perfezionato questo sistema. All'interno del dibattito citato, Paolo Terenzi ha osservato che "il ventennio portò una fascistizzazione della scuola e una sua trasformazione in uno strumento di socializzazione delle giovani generazioni alla ideologia politica dominante; in questo modo si ridussero drammaticamente sul piano culturale, spazi di autonomia, libertà e critica"⁶⁹. La riforma Gentile del 1923, che Mussolini definì "la più fascista" delle riforme⁷⁰, disciplina i diversi tipi di scuole presenti in Italia: statali, parificate, private. Chiaramente, tutte a servizio del potere dello Stato.

Finita la guerra e venuta meno la dittatura, per capire l'intricato percorso della libertà di istruzione nel nostro paese bisogna fare i conti anche con il rapporto tra

65. Documento congiunto OCSE-INVALSI. Sintesi dei risultati italiani di ocse pisa 2018.

66. World Economic Forum. 2020. The Global Social Mobility Report 2020.

67. Paglayan, A. S. 2022. Education or indoctrination? The violent origins of public school systems in an era of state-building. *American Political Science Review*, 116(4), 1242-1257.

68. Cominelli, G. 2023. Sull'autonomia scolastica. *Lisander*. – Il contributo fa parte di un dibattito scaturito in occasione dell'inaugurazione della rivista. Al dibattito hanno partecipato, oltre a Giovanni Cominelli, Paolo Terenzi, Suor Anna Monia Alfieri, Giuliano Cazzola, Giuseppe Bertagna e Franco Debenedetti.

69. Terenzi, P. 2023. La libertà di educazione. *Lisander*.

70. Circolare ai prefetti delle città sedi universitarie del 6 dicembre 1923, ora in Edoardo e Duilio Susmel (a cura di), *Opera omnia di Benito Mussolini*, XX, Dal viaggio negli Abruzzi al delitto Matteotti. 23 agosto 1923-13 giugno 1924, Firenze, La fenice, 1956, p. 366.

lo Stato e la chiesa cattolica, dagli strascichi dei patti lateranensi (1929), passando per la Costituzione, che all'art. 33 afferma formalmente la libertà di educazione, seppur "senza oneri per lo Stato". Dal punto di vista sostanziale, tuttavia, poco è cambiato nel corso dei decenni. Cominelli individua nella riforma Berlinguer un tentativo fallito di spezzare questo sistema centralizzato. Le ragioni del fallimento andrebbero individuate nell'aver considerato "l'autonomia come funzionale, quindi ancora quale articolazione dell'apparato, e non sostanziale. Il punto critico è quello della gestione diretta del personale: formare, assumere, licenziare"⁷¹. Sicché, pur forse con qualche tentativo fallito di riforma sostanziale, il italiano scolastico è rimasto ai principi che lo avevano fondato. Nel 1999, l'OIDEI (Organizzazione internazionale per l'insegnamento e l'educazione), pubblicava una classifica della scuola libera nei sistemi scolastici nel mondo e l'Italia si piazzava al trentatreesimo posto dietro anche alla Costa d'Avorio⁷².

Che direzione prendere?

Sono due le linee di intervento che qui si vogliono proporre. Innanzitutto, sul piano del finanziamento, la proposta di un voucher (o detrazione) a favore delle famiglie che decideranno di mandare i propri figli alle scuole paritarie. Questo avrebbe il beneficio di ampliare le possibilità di scelta delle famiglie. Un precedente studio dell'Istituto Bruno Leoni⁷³, per esempio, ipotizza un contributo pari alla metà del costo medio per studente identificato dal MIUR. Un tale contributo, se applicato alla platea di studenti che oggi frequentano le scuole paritarie, comporterebbe un costo per lo Stato di circa 2,4 miliardi di euro, di gran lunga inferiore ai circa 5 miliardi che costerebbe la gestione diretta dello stesso numero di studenti nelle scuole pubbliche. In sintesi, stando a questo studio, questo contributo avrebbe il vantaggio di supportare la libertà di scelta delle famiglie⁷⁴, comportando anche benefici di medio periodo sulle casse dello Stato.

In secondo luogo, sul piano dell'autonomia gestionale, nel medio periodo si potrebbero sperimentare forme nuove di gestione delle scuole finanziate dallo Stato. Al pari di quanto accade – o dovrebbe accadere – nel settore sanitario, andrebbero separate le funzioni di regolazione e finanziamento da quella di erogazione del servizio. Come recentemente proposto da Franco Debenedetti, "ci sono modelli, come le Charter School americane e le Grant Maintained School inglesi, che ben si adattano a [un simile] progetto di sperimentazione"⁷⁵. Oltre che nella possibilità di variare i programmi scolastici, un nodo centrale sarebbe dato dall'autonomia di queste scuole autonome di gestire le proprie risorse umane, vale a dire avere libertà di azione nell'assumere, promuovere e premiare i propri insegnanti. Una sorta

71. Cominelli, G. 2023. Sull'autonomia scolastica. *Lisander*.

72. Terenzi, P. 2023. La libertà di educazione. *Lisander*.

73. Focus IBL di Anna Monia Alfieri e Carlo Amenta: "Proposta: una scuola per tutti".

74. Uno studio recentemente pubblicato sulla rivista *The Quarterly Journal of Economics* mostra i benefici dati dall'aumento della possibilità di scelta dei genitori sulla scuola dei propri figli a seguito di un intervento di policy sperimentato a Los Angeles, CA: Campos, C., & Kearns, C. (2023). The Impact of Public School Choice: Evidence from Los Angeles' Zones of Choice. *The Quarterly Journal of Economics*.

75. Debenedetti, F. 2023. La rivoluzione è nell'autonomia. *Lisander*.

di “aziendalizzazione” del sistema scolastico. Naturalmente, il loro finanziamento dipenderà dalla loro capacità di attrarre studenti, le cui famiglie potranno contare sullo stesso voucher pensato per le scuole paritarie.

Suggerimenti

Sulla base di quanto fin qui analizzato, vengono identificate le seguenti raccomandazioni:

- Adottare un voucher scolastico a favore delle famiglie che decideranno di mandare i propri figli alle scuole paritarie;
- Sperimentare nuove forme di istituti scolastici pubblici la cui gestione sia completamente autonoma dal MIUR e il cui finanziamento dipenda dalla loro capacità di attrarre studenti.

IBL Special Report

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.