

Istituto Bruno Leoni

MANUALE DELLE RIFORME 2018



Hanno collaborato:

Paolo Belardinelli, Lucia Caraccia, Giacomo Lev Mannheimer, Carlo Stagnaro

Indice

Introduzione	p. 5
1: Flat tax, minimo vitale e spesa pubblica	p. 9
2: Pubblica amministrazione	p. 13
3: Giustizia civile	p. 15
4: Concorrenza	p. 19
5: Economia digitale	p. 21

Introduzione

Le elezioni del 4 marzo 2018 arrivano a valle di un periodo estremamente complesso per il nostro paese. Con un tasso di crescita medio pari a -0,53 per cento annuo, l'Italia è (dopo la Grecia) lo Stato membro dell'Unione europea ad aver avuto la crisi più dura e la ripresa più lenta nel decennio 2007-2016. La media dei 28 nello stesso periodo è pari a 0,89 per cento: in pratica, abbiamo perso terreno sia in assoluto, sia rispetto ai nostri pari, con un gap pari a oltre un punto percentuale l'anno. **Questa performance dipende da una serie di problemi strutturali di antica data, che hanno tra l'altro imposto un pesante dazio in termini di occupazione e investimenti.** Perfino nel 2017, quando la crescita del Pil italiano ha ampiamente superato le previsioni, il paese si colloca comunque agli ultimi posti nel vecchio continente. Infatti, gran parte della crescita osservata è trainata da dinamiche esogene internazionali – dal *quantitative easing* che ha sbloccato il sistema del credito alla favorevole congiuntura che ha premiato il nostro export – mentre le riforme interne, anche quando ci sono state, come nel caso del mercato del lavoro, possono aver giocato un ruolo positivo ma non sono state in grado di innescare quel cambio di passo che è assolutamente necessario.

In buona sostanza, **i problemi del paese restano gli stessi di sempre: elevata pressione fiscale, complessità del sistema tributario, situazione precaria delle finanze pubbliche vincolate da un enorme debito pubblico e da una spesa elefantica e inefficiente, regolamentazione eccessiva, scarsa concorrenza e sistema giudiziario inefficace che alimenta e acuisce l'incertezza del diritto.** Negli ultimi anni sono stati introdotti alcuni cambiamenti che, almeno in qualche caso, hanno determinato modesti passi avanti, e che tuttavia sono ampiamente insufficienti se messi sullo sfondo dell'enormità delle questioni con cui l'Italia ancora fatica a fare i conti. In particolare, la pressione fiscale ha subito una graduale traiettoria di effettiva riduzione, specie per quanto riguarda la tassazione di lavoro e imprese, ma a questo percorso positivo non ha fatto da contraltare una revisione della spesa altrettanto efficace. Infatti, i saldi di finanza pubblica ancora si reggono sulle politiche monetarie della Banca centrale europea (che rendono transitoriamente tollerabile il costo del debito) e sul ricorso estensivo alle clausole di salvaguardia (che determinano però grande incertezza sul futuro fiscale del nostro paese).

Il risultato è che la spesa è calata quasi unicamente per effetto del minore costo del debito, mentre il debito stesso ha continuato a crescere. Inoltre, sono state compiute scelte di politica fiscale assai discutibili, come l'introduzione della *webtax* sulle transazioni digitali. Su un altro versante, mentre si può esprimere un giudizio positivo sulle innovazioni in campo lavoristico (a dispetto di alcuni pesanti passi indietro, come la sostanziale abolizione dei voucher), sul fronte regolatorio i progressi sono stati incerti. In alcuni casi si sono mossi timidi passi verso una maggiore apertura alla concorrenza (energia, poste, professioni e farmacie), in altri si è preferito ingranare la marcia indietro (si pensi alle concessioni demaniali o operazioni come quelle su Alitalia o la fusione Ferrovie/Anas) o addirittura si è esternalizzato alla magistratura il compito di "trovare una quadra" (come con molte attività dell'economia digitale, dove la politica, incapace di prendere una posizione, ha lasciato che fossero i tribunali a ricondurre

l'attività delle piattaforme online alla disciplina vigente, spesso con esiti anti-innovazione). **Di tutti questi temi, nei programmi dei partiti che si sono presentati al vaglio degli elettori lo scorso 4 marzo c'era poca traccia.**

Come già in occasione delle precedenti tornate elettorali del 2008 e 2013, l'Istituto Bruno Leoni intende proporre alle forze politiche una serie di riforme utili a promuovere la crescita economica, la creazione di nuovi posti di lavoro e l'innovazione (le precedenti edizioni sono disponibili *online*: [qui](#) il *Manuale delle riforme per la XVI Legislatura* e [qui](#) il *Manuale delle riforme per la XVII Legislatura*).

Dalla tornata elettorale del 2018 è emerso un Parlamento frammentato. I prossimi mesi saranno delicati e cruciali. Alcuni temi sono ineludibili per il futuro del paese: il debito pubblico, la disciplina di bilancio, la riduzione responsabile delle tasse, la deregolamentazione dell'economia e la revisione della spesa.

Per questa ragione, abbiamo deciso anche questa volta di proporre alla politica un'agenda di riforme per la Legislatura che si sta aprendo. La logica di questo contributo segue un duplice binario. In primo luogo, l'architrave delle riforme che IBL propone sta nel ripensamento dell'intero sistema fiscale e della spesa pubblica, ed è dettagliata nella proposta "[25 x tutti](#)", che prevede l'introduzione di una *flat tax* al 25 per cento sul reddito personale e l'allineamento a tale aliquota di tutte le principali imposte. Dall'altro lato, aggiungiamo una serie di altri punti legati al disegno delle politiche o ad aspetti specifici (concorrenza, economia digitale, pubblica amministrazione e giustizia) che sono a loro volta di cruciale importanza nel restituire dinamicità al Paese.

Abbiamo pertanto scelto di concentrarci su cinque aspetti che riteniamo cruciali e non rinviabili. **Il primo e maggiore problema italiano sta, ovviamente, nell'involuppo tra tassazione e spesa pubblica:** l'Italia, anche al netto del servizio al debito, spende troppo e spende male; e, di conseguenza, tassa troppo, privando individui e imprese di risorse preziose che potrebbero essere investite per creare ricchezza e lavoro. Di conseguenza, non è pensabile avviare una riflessione su crescita e produttività senza liberare risorse: senza, cioè, tagliare e razionalizzare la spesa, consentendo così un significativo abbattimento delle imposte. Al tempo stesso, ridurre la pressione fiscale è necessario ma non sufficiente: occorre parimenti ripensare completamente il sistema tributario, rimuovendo le infinite complessità e distorsioni che oggi lo caratterizzano, e rendendolo prevedibile. La nostra proposta a tal fine – enunciata in modo più ampio nel volume [25 x tutti](#) – è quella di partire dall'imposizione sul reddito delle persone fisiche per superare l'attuale sistema progressivo e sostituirlo con un'unica aliquota del 25 per cento. Tale aliquota dovrebbe anche applicarsi a ogni altra forma di reddito, in modo da evitare che l'allocatione delle risorse dipenda più dagli incentivi fiscali che dalla loro produttività. Per tenere conto delle esigenze di redistribuzione e giustizia sociale, il sistema si completa con uno strumento universale di contrasto alla povertà (il "minimo vitale") e di una compartecipazione obbligatoria alla spesa sanitaria per i contribuenti a più alto reddito. Per completare il quadro è necessario garantire al sistema fiscale un orizzonte di prevedibilità: un aspetto particolarmente pressante alla luce della fama di inaffidabilità che il paese ha conquistato sui mercati internazionali. A tal fine, il Documento di economia e finanza – il principale strumento di programmazione dei Governi – dovrebbe contenere ogni anno un vero e proprio calendario fiscale riferito al triennio successivo, e prendere un impegno credibile nel

rispettarlo, allo scopo di fornire adeguata informazione agli operatori economici.

Parlare di riduzione e riqualificazione della spesa implica affrontare quella che potremmo chiamare la madre di tutte le spese: la pubblica amministrazione. Su questo terreno, occorre seguire tre direttrici parallele: 1) anzitutto bisogna ripensare le funzioni dello Stato. Specie in un contesto di scarsa efficienza, come quello italiano, è doveroso mappare con attenzione le attività svolte dal pubblico (direttamente o attraverso enti e società controllate) e, dove possibile, liberalizzarle consentendo la presenza di una pluralità di operatori, oppure – quando ciò non è possibile – affidarle tramite gara; 2) dove lo Stato rimane l'attore principale, è necessario ripensare i processi produttivi, tenendo conto delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie per migliorare la *performance* e ridurre il costo; 3) la presenza dello Stato nell'economia non dipende solo dall'intervento diretto del pubblico, ma anche dalla regolamentazione che in molti ambiti ha visto stratificarsi misure incoerenti e spesso superate dai tempi. Quindi proponiamo di prevedere che, ogni volta che viene introdotto un nuovo onere, ne sia stimato il costo per cittadini e imprese riconoscendo a questi ultimi un credito d'imposta pari almeno alla metà.

All'interno della PA, occupa un ruolo particolarmente rilevante l'amministrazione della giustizia. Infatti, una giustizia lenta o inefficiente è una delle ragioni che rendono l'Italia un ambiente ostile alle imprese. Il sistema giudiziario italiano si distingue, a livello europeo, per i tempi nei quali le cause vengono risolte, soprattutto in sede civile. Una giustizia lenta non è solo ingiusta, ma rappresenta anche un costo per le imprese e una zavorra per lo sviluppo economico. Per questo è necessario intervenire sia sull'organizzazione della giustizia sia sulla specializzazione dei tribunali. Sul primo punto, più che con riforme è necessario insistere sulla diffusione di *best practices* per perseguire una migliore organizzazione del lavoro e sostenere il ricorso al processo telematico. Sul secondo aspetto, la positiva esperienza del tribunale delle imprese suggerisce di estenderne il modello anche ad altri settori: per esempio, il diritto penale di impresa o temi quali la famiglia, l'energia e le successioni. In un mondo sempre più complesso, la specializzazione è un elemento irrinunciabile di efficienza.

Altre due sezioni affrontano temi contigui. Uno riguarda la concorrenza. **L'assenza di concorrenza, generalmente dovuta all'eccesso di regolamentazione o al permanere di vincoli non più giustificati all'ingresso sul mercato o all'esercizio dell'attività imprenditoriale, rappresenta a sua volta l'equivalente macroeconomico di una imposta,** in quanto comporta un trasferimento forzoso di risorse dai consumatori ai produttori di beni e servizi. Il tema delle liberalizzazioni è enorme: sono infatti moltissimi gli ambiti in cui appare necessario intervenire. Sembra però prioritario farlo in quei settori che, per le loro caratteristiche, appaiono ancora maggiormente ostaggio delle rendite di posizione, in quanto si tratta dei casi in cui il rendimento atteso dalle riforme è massimo. Alcuni esempi sono i trasporti ferroviari, i servizi pubblici locali, i servizi postali e le professioni, mentre in altri casi – come l'energia – è cruciale dare piena ed effettiva attuazione alle riforme già impostate nella scorsa Legislatura.

Infine, **l'ultimo argomento si riferisce all'economia digitale e ai disincentivi all'innovazione che si nascondono nella natura anti-competitiva di molte norme, pensate per un mondo ormai superato dalla tecnologia.** Anche in questo caso si tratta di un vasto mondo che è difficile raccogliere sotto un unico ombrello, in quanto spazia dall'*e-commerce* all'economia delle app, dalle grandi piattaforme online allo sviluppo e l'erogazione di servizi tramite in-

ternet (inclusa la digitalizzazione dei servizi pubblici). Sebbene sia difficile trovare elementi unificanti, è tuttavia possibile rintracciare un terreno comune rispetto al quale il nostro paese potrebbe fare importanti passi avanti. In particolare: i) nell'ambito della riforma del fisco, vanno eliminati tutti gli elementi di penalizzazione dei fatturati generati attraverso servizi digitali, come la webtax o la cosiddetta Airbnb tax; ii) occorre riconoscere agli attori del digitale un vero e proprio diritto a innovare: non è pensabile che ogni prodotto innovativo debba sistematicamente fare i conti con norme obsolete (o che addirittura esso stesso rende obsolete) o con interpretazioni giurisprudenziali; iii) nei casi in cui i servizi digitali si integrino in filiere tradizionali, o determinino una spinta concorrenziale a operatori tradizionali, è necessario intervenire anche sulla disciplina settoriale per evitare che essa finisca per assumere natura anti-concorrenziale.

L'Italia ha alle spalle una recessione durissima e una stagnazione trentennale della produttività. Le ragioni sono molteplici ma hanno tutte a che fare col modo in cui le nostre istituzioni hanno inquinato la vita economica del paese: **tassazione eccessiva, spesa pubblica inefficiente, servizi pubblici di scarsa qualità, regolamentazione invasiva e freni all'innovazione. Non esistono ricetti facili o indolore, ma esistono terapie chiare per cambiare le cose.** Tutte le riforme che, nel passato, hanno consentito al paese di affrancarsi da queste piaghe – per quanto imperfette o parziali – hanno generato risultati positivi. Proseguire su questa strada può essere politicamente costoso nel breve termine, ma rappresenta l'unica chance nel lungo termine. Questo manuale vuole offrire un contributo di idee e *best practice* a chiunque, nei prossimi anni, avrà la responsabilità del governo del paese.

Flat tax, minimo vitale e spesa pubblica

Nel 2017 la pressione fiscale in Italia si attestava al 42,8 per cento del Pil, al di sopra sia della media della Zona Euro (41,5 per cento) sia di quella dell'Unione Europea (40,2 per cento). La spesa pubblica italiana, nello stesso anno, raggiungeva il 49,1 per cento del Pil, al di sopra anch'essa sia della media della Zona Euro (47,2 per cento) sia di quella dell'Unione Europea (46 per cento).

Queste cifre enormi vengono prodotte da un **sistema tributario che, al pari di quello dei trasferimenti, appare quantomeno disordinato**. Tra le imposte principali, l'Irpef è un'imposta sui redditi da lavoro che presenta cinque scaglioni di reddito imponibile con aliquote pari al 23, 27, 38, 41 e 43 per cento (oltre alle addizionali comunali e regionali da determinarsi da parte di Comuni e Regioni nei limiti di legge e al contributo di solidarietà sui redditi superiori a 300 mila euro). L'imposta sui redditi societari è una *flat tax* al 24 per cento. L'imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziarie è una *flat tax* al 26 per cento. L'imposta sostitutiva sui redditi da titoli pubblici è una *flat tax* al 12,5 per cento. Le cosiddette "cedolari secche" del settore immobiliare sono *flat tax*, che variano dal 10 al 21 per cento a seconda del tipo di contratti che vengono stipulati.

Già oggi, dunque, diverse aliquote piatte fanno parte del sistema tributario italiano. [La proposta dell'Istituto Bruno Leoni](#) ha per oggetto un diverso approccio alla *flat tax*, per la verità molto ambizioso, che prevede **un'unica aliquota a ridisegnare l'intero sistema fiscale e una drastica semplificazione del sistema dei trasferimenti con l'introduzione del minimo vitale**.

Gli elementi essenziali della proposta sono i seguenti:

- 1) **una sola aliquota – pari al 25 per cento – per tutte le principali imposte del nostro sistema tributario** (Irpef, Ires, Iva, imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziarie);
- 2) **abolizione dell'Irap, dell'Imu e della Tasi e sostituzione di quest'ultima con una Imposta per i servizi urbani (Isu)** di esclusiva competenza comunale con base imponibile indipendente da elementi patrimoniali o reddituali ma strettamente legata a indicatori della intensità di fruizione dei servizi offerti in termini omogenei dal singolo comune nonché alla qualità della fornitura degli stessi;
- 3) **introduzione di un trasferimento monetario – il "minimo vitale" – differenziato geograficamente**, indipendente dalla condizione professionale dei singoli ma non incondizionato, e contestuale abolizione della vigente congerie di prestazioni assistenziali o prevalentemente assistenziali;
- 4) **ridefinizione delle modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici (e in particolare della sanità)** mantenendo fermo il principio della gratuità del servizio per la gran parte dei cittadini ma imputandone, ai soli cittadini più abbienti, il costo e garantendo loro contestualmente il diritto di rivolgersi al mercato (*opting out*).

Tale proposta mette ordine nel ginepraio delle imposte e degli istituti assistenziali oggi esistenti; sposta parte del carico fiscale dalle imposte dirette a quelle indirette; equilibra mag-

giornamente la tassazione tra reddito da lavoro e reddito da capitale a beneficio di una maggior dinamicità del sistema economico; rivede il meccanismo malsano delle aliquote marginali Irpef, che nel sistema attuale – in corrispondenza di varie soglie – introducono veri e propri disincentivi al lavoro; prevede inoltre l'introduzione di un minimo vitale con cui si darebbe maggior forza agli strumenti di contrasto dell'incapienza.

Con il nuovo sistema, la pressione fiscale scenderebbe al 37,4 per cento. A regime, le uscite totali delle Amministrazioni pubbliche si attesterebbero al di sopra del 44 per cento del prodotto. Inoltre, spostando il minimo vitale – il cui controvalore è cifrabile intorno ai 35 miliardi di euro annui – dall'ambito proprio dell'imposta sul reddito delle persone fisiche all'ambito delle spese per prestazioni sociali, **avremmo una pressione fiscale al 39,4 per cento circa, appena al di sotto della pressione fiscale media dei 28 Paesi dell'Unione Europea e un paio di punti al di sotto della pressione fiscale media dell'Eurozona.** Alla base di questa proposta vi è la convinzione che oggi lo Stato italiano faccia troppe cose e che il costo marginale di un euro in più di tasse e spesa pubblica sia di gran lunga maggiore del suo beneficio marginale. Realizzare tale proposta contribuirebbe a ridurre questo gap.

Le minori entrate dovute al riordino delle imposte ammontano a circa 91 miliardi di euro. L'abolizione dei vari istituti assistenziali che sarebbero sostituiti dal minimo vitale comporterebbe minori uscite pari a circa 64 miliardi di euro. Il saldo complessivo sarebbe dunque negativo e il "costo" della riforma sarebbe pari a circa 27 miliardi di euro.

La condizione dei conti pubblici nazionali non consente in alcun modo di affidarsi a un possibile ma incerto recupero di basi imponibili oggi sottratte alla tassazione. Il debito pubblico è stabile al 132 per cento del Pil, contro una media dell'84 per cento per la Zona Euro e dell'89 per cento per l'Unione Europea, e la fiducia dei mercati nelle capacità dello stato italiano di pagare debiti e interessi non deve essere messa alla prova.

Questi 27 miliardi vanno necessariamente coperti attraverso **interventi sul versante della spesa**: la cosiddetta *spending review* (si veda anche la sezione sulla pubblica amministrazione). L'entità di tale revisione sui conti, pari a circa l'1,9 per cento del Pil, appare realizzabile. Inoltre, un periodo di transizione di tre anni in cui verrebbero mantenute le addizionali comunali e regionali farebbe scendere tale costo a circa 11 miliardi.

Sono numerose le analisi e le proposte di revisione della spesa. Si tratta di mettere in pratica ciò che è già stato suggerito in passato, quando, purtroppo in più occasioni, venne a mancare la volontà politica di applicare le revisioni già studiate. Carlo Cottarelli [segnala](#) che una razionalizzazione della spesa per beni e servizi potrebbe creare risparmi cifrabili in 5 miliardi (e forse anche di più) su un volume complessivo di spesa prossimo ai 90 miliardi. Roberto Perotti [valuta](#) in circa 2 miliardi di euro i risparmi possibili sui cosiddetti "costi della classe dirigente" (organi istituzionali, dirigenza pubblica, ecc.) e in un ulteriore miliardo i risparmi possibili in settori oggi oggetto di sussidi significativi (dall'ippica all'editoria). Inoltre, la struttura della proposta qui avanzata sarebbe pienamente compatibile con una revisione di alcuni istituti previdenziali, che presentano evidenti componenti assistenziali, intesa a eliminare queste ultime sostituendole con il minimo vitale. Ciò implica, per esempio, prevedere che le indennità di disoccupazione abbiano natura strettamente contributiva (e quindi non presentino oneri per la collettività) e si vadano a sommare al minimo vitale. L'importo complessivo dal punto di vista del beneficiario rimarrebbe inalterato, ma il risparmio di spesa sarebbe

cifrabile nell'ordine di circa 4 miliardi di euro.

In questo modo, 11 miliardi di revisione della spesa sarebbero abbondantemente raggiunti, senza nemmeno aver messo mano ai sussidi diretti e indiretti alle imprese, da cui lo stesso Perrotti suggerisce che si potrebbero ricavare alcuni miliardi di euro. Questi potrebbero essere un buon punto di partenza per portare a compimento la transizione all'aliquota unica nella sua forma più completa, ovvero eliminando anche le addizionali Irpef comunali e regionali.

Infine, una caratteristica fondamentale del sistema tributario è la sua conoscibilità, e dunque la prevedibilità delle sue evoluzioni nel tempo. A questo fine, i Governi dovrebbero utilizzare il Documento di economia e finanza come strumento di programmazione fiscale, compilando ogni anno – per il triennio successivo – un vero e proprio **calendario fiscale** che anticipi tutti gli interventi previsti nel periodo, incluse le introduzioni o eliminazioni di imposte e le variazioni nella loro entità.

Pubblica amministrazione

Poche parole sono tanto abusate e poco chiaramente definite quanto “burocrazia”. La sua eliminazione è un punto centrale nei programmi di tutti i partiti, ma le riforme degli ultimi anni non sembrano averne scalfito nemmeno la superficie, almeno a giudicare dai punteggi del nostro Paese nelle [principali classifiche internazionali](#).

In tutta Europa, e specialmente nei paesi nordici e più responsabili a livello fiscale, negli ultimi decenni sono state attuate profonde riforme del settore pubblico, delle quali, almeno in parte, beneficiano ancora oggi. In Italia non sono mancati interventi di riorganizzazione della pubblica amministrazione, legati soprattutto alla digitalizzazione dei processi, all'introduzione di incentivi e premi in base al merito e alla *performance* del personale, al congelamento delle assunzioni, alla revisione del ruolo e all'aumento dei poteri disciplinari per i *manager*, ai modelli organizzativi. E tuttavia, la scelta di fondo è rimasta incentrata sui **tagli lineari** e su una **attitudine largamente 'difensiva'**, inevitabilmente incapace di incidere sui [processi produttivi del comparto del pubblico impiego](#) e sui suoi livelli di efficienza.

Gli scarsi risultati delle riforme succedutesi nel tempo, in ogni caso, sono dovuti anche al fatto che gli interventi sono stati ideati ed effettuati secondo due criteri: la semplificazione e l'efficienza. E se è fuori discussione che una pubblica amministrazione semplice ed efficiente sia certamente preferibile al suo contrario, **per intervenire in profondità nei problemi della macchina dello Stato bisognerebbe chiedersi non soltanto come questa possa fare un poco meglio le 'cose' che già fa, ma invece quali di queste debba fare, e quali no.**

È difficile pensare ad ambiti della vita sociale in cui un unico soggetto scriva le regole del gioco, le faccia rispettare, e qualche volta vi partecipi attivamente da giocatore. L'importanza della pubblica amministrazione - in positivo e in negativo - nella *performance* economica di un Paese è spiegata, in larga misura, proprio da questa peculiarità. La strada per riformare efficacemente la pubblica amministrazione, dunque, passa non solo da pur necessarie e **importanti modifiche alla sua organizzazione interna**, ma anche e soprattutto da un **ridimensionamento del ruolo dello Stato**.

Perché possa fare 'meno cose', la pubblica amministrazione necessita però di uno sforzo anche da parte della politica: e cioè quello di non inondare la stessa pubblica amministrazione stessa di regole, procedure, adempimenti. Per disincentivare il fenomeno, l'Istituto Bruno Leoni propone l'introduzione di una norma che [renda esplicito il costo presente in nuovi adempimenti burocratici](#), ripartendolo fra Stato e cittadini. Come? Non già impedendo che vengano attivate nuove procedure, ma chiedendo che **ogni provvedimento normativo che prevede nuovi adempimenti contenga una stima degli oneri a essi collegati e a carico delle imprese e delle famiglie e ne restituisca la metà, sotto forma di credito d'imposta, alle imprese e alle famiglie stesse**. Così facendo si renderebbe esplicita, da un lato, la similarità fra oneri fiscali e oneri burocratici e, dall'altro, si costringerebbe il legislatore a scegliere fra l'introduzione di nuovi adempimenti amministrativi e altre modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

Inoltre, il settore pubblico necessita di riforme ambiziose anche (e soprattutto) laddove la pubblica amministrazione agisce in prima persona, limitando l'iniziativa privata e la concorrenza e, di conseguenza, la varietà e qualità dei servizi offerti. Gli esempi non mancano, ma per brevità citeremo soltanto tre casi - per l'appunto - esemplari. Innanzitutto, il [sistema previdenziale](#) dovrebbe essere gradualmente ma radicalmente riformato, trasformandosi infine in un sistema realmente contributivo e basato su un meccanismo di capitalizzazione, dove **il capitale dei lavoratori sia gestito da fondi privati in concorrenza**. Lo stesso si può dire della scuola: le esperienze di Svezia e Finlandia mostrano che anche in società tradizionalmente ancorate al modello socialdemocratico si è dato uno spazio crescente, negli ultimi anni, a **istituti privati e autonomamente organizzati**, e il risultato è stato un miglioramento complessivo dell'offerta formativa (si veda [qui](#) e [qui](#)). Infine, dopo anni di [incertezze](#) dovute al referendum del 2011, è arrivato il momento di **ripensare le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali** (v. anche la sezione sulla concorrenza), quantomeno per fare sì che, laddove si dimostri concretamente più efficiente ed economico, il ricorso al mercato abbia la possibilità di essere [valutato in modo trasparente](#) da pubbliche amministrazioni, imprese interessate e cittadini.

Giustizia civile

La buona *governance* e la certezza del diritto sono elementi fondamentali per un ambiente imprenditoriale stabile; **la garanzia di un ambiente legale efficace e un sistema giudiziario efficiente sono le precondizioni imprescindibili per favorire la crescita e l'occupazione.**

Dai [Worldwide Governance Indicators](#) 2016 della Banca mondiale – un set di indicatori qualitativi sviluppati dalla Banca Mondiale per comparare la qualità delle istituzioni dei diversi Paesi - risulta che **la performance dell'Italia è ben al di sotto della media europea.** Questo vale per ciascuna delle sei dimensioni di cui si compone l'indice, compresi l'efficienza della pubblica amministrazione, la lotta alla corruzione e lo stato di diritto. Secondo gli indicatori di [Doing Business](#) della Banca mondiale **gli eccessivi oneri regolatori sono una delle principali cause di svantaggio competitivo per l'Italia:** avviare un'impresa continua a essere molto costoso sia in termini di oneri amministrativi che di obblighi tributari.

La complessità degli oneri, unita a un sistema normativo incerto, ridondante e scomposto, genera un alto contenzioso civile. La quota di cause civili pendenti da più di tre anni costituisce tuttora un serio problema per il sistema giudiziario italiano, anche se dal 2013 l'arretrato è diminuito nei tribunali di tutti i livelli, ad eccezione della Corte di Cassazione.

Il miglioramento dell'indipendenza, della qualità e dell'efficienza dei sistemi giudiziari nazionali è indispensabile per l'importanza che il sistema giustizia riveste per cittadini, imprese e Stato. La Banca centrale europea ha pubblicato nel luglio del 2016 un [working paper](#) che fotografa esattamente la condizione di svantaggio delle banche e delle imprese in Italia rispetto al resto della zona euro a causa di un sistema legale inadeguato. Fra i Paesi dell'area l'Italia risulta di gran lunga come la più debole nel funzionamento della giustizia.

Sul piano giurisprudenziale, non possono non essere ricordate le numerose sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, aventi ad oggetto la violazione da parte dello Stato italiano del diritto a un giusto processo in tempi ragionevoli.

Il funzionamento della giustizia è stato oggetto di diversi interventi nell'arco degli ultimi anni. In particolare:

- 1) Il 24 marzo 2001 viene promulgata la "[legge Pinto](#)". Essa **riconosce a coloro che hanno dovuto affrontare un processo di durata irragionevole la possibilità di richiedere un'equa riparazione** per il danno patrimoniale o non patrimoniale subito. Gli effetti si sono susseguiti nel tempo, esponendo lo Stato a condanne giudiziarie ai sensi di tale legge che il Ministero delle Finanze ipotizza possano toccare i 500 milioni di euro l'anno. Con questa legge si ammette che la lentezza genera un danno, innanzitutto alle parti, al punto da potersi chiedere un risarcimento economico, ma non si elimina il problema.
- 2) Sempre nel 2001, sulla base di un'idea dell'allora Presidente del Tribunale di Torino Mario Barbuto, viene posta in opera l'iniziativa che va sotto il nome di "Programma Strasburgo". La Presidenza del Tribunale di Torino ha attivato dal 2001 un periodico censimento di tutti i processi civili pendenti dinanzi al medesimo ufficio giudiziario. A

seguito di questa indagine, tutti i processi sono stati classificati secondo il periodo di durata. Il Presidente ha quindi proceduto ad emanare una circolare contenente una serie di raccomandazioni e consigli per i giudici (il cosiddetto Decalogo), nell'ottica di perseguire una riduzione della durata dei processi. Lo scopo è quello di provare a **stabilire una pratica uniforme in tutte le sezioni civili del Tribunale**, senza infrangere, per altro verso, il principio dell'autonomia e dell'indipendenza di ogni singolo giudice.

- 3) Ancora nel 2001, con il decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio n. 123 vengono poste le basi normative per la principale innovazione tecnologica introdotta nel sistema giustizia in Italia, il **processo civile telematico**.
- 4) Nel corso della programmazione FSE 2000-2006, la Provincia Autonoma di Bolzano ha finanziato l'avvio di un **progetto pilota destinato al miglioramento organizzativo dei processi lavorativi e all'ottimizzazione delle risorse** materiali disponibili. Il principio alla base di questo processo di revisione organizzativa era quello di migliorare la qualità dell'attività giudiziaria intesa come servizio reso al cittadino.
- 5) Il successo dell'iniziativa di Bolzano è stato tale da rendere il "caso Bolzano" come modello di riferimento per la realizzazione di un programma nazionale di modernizzazione degli uffici giudiziari. Ne scaturisce il **programma Diffusione Best Practices**, il cui principio ispiratore sarebbe stato quello di diffondere sul territorio nazionale le prassi sviluppate a Bolzano. Sei anni di tempo per un'azione specifica mirata ad intervenire sulla organizzazione. Nessun intervento legislativo infatti è previsto dal programma DBP.
- 6) **La principale innovazione relativa all'attività economica è però l'istituzione delle "sezioni specializzate in materia di impresa", il cosiddetto "Tribunale delle imprese"**.

Lo scopo era di adeguare la normativa nazionale a quella europea fornendo una risposta efficiente in materie di particolare complessità e che richiedono soprattutto una specializzazione adeguata da parte dei giudici: si è intervenuti, pertanto, sul profilo della competenza, anziché su quello dei tempi, consentendo tuttavia effetti vantaggiosi anche in questa prospettiva.

Guardando alla Lombardia, la regione più produttiva d'Italia, oltre alla sezione presente nel capoluogo di regione, un'ulteriore sezione specializzata in materia di impresa è stata istituita presso il Tribunale e la Corte d'Appello di Brescia. **Potendo fare affidamento su giudici specializzati, in grado di fornire sentenze in tempi brevi, in Lombardia le decisioni vengono normalmente rese in meno di tre anni, nella maggior parte dei casi entro due anni.** La resistenza alle impugnazioni raggiunge percentuali elevate: fra il 70 e l'80 per cento, essendo le conferme nei gradi superiori pari al 90 per cento. Significativo il ruolo svolto nell'ambito dei procedimenti cd. cautelari, che portano a decisioni rese in tempi assai brevi e che, sebbene provvisorie per definizione, sono suscettibili di diventare definitive se nessuna delle parti ha interesse a iniziare il giudizio di merito. Sono infine sensibilmente aumentate le cause concluse rispetto a quelle iniziate.

Il programma "Diffusione di *best practices* presso gli uffici giudiziari italiani" ha avuto il merito:

- 1) di **diffondere all'interno degli uffici giudiziari la cultura dell'organizzazione e della rendicontazione**, nonché l'idea della giustizia come servizio reso al cittadino: efficacia, efficienza, *performance*, *project management*, qualità del servizio, etc. sono concetti che

fino a pochi anni fa erano del tutto estranei alla mentalità degli operatori nel settore giustizia in Italia;

- 2) di **dimostrare che la qualità del servizio giustizia può essere migliorata a normativa invariata** attraverso interventi mirati di carattere organizzativo il cui successo dipende in maniera critica dall'impegno e dalla professionalità del capo ufficio. Questo dimostra che esistono variabili che possono essere azionate negli uffici e che hanno natura squisitamente organizzativa e comportamentale.

Vi è infine un risultato di carattere culturale: è impossibile negare che vi sia stata una trasformazione del mondo della giustizia sotto il profilo del dialogo con altre professionalità, con altri linguaggi, con discipline altre rispetto al diritto. Il programma DBP ha introdotto l'idea che gli uffici giudiziari possono e devono rendicontare e adottare strategie orientate al conseguimento di obiettivi di servizio.

Per quanto riguarda, invece, il Tribunale delle imprese, visti i risultati positivi conseguiti, viene ragionevolmente da pensare alla possibilità di estenderlo ad altri settori. Sarebbe, per esempio, possibile per il **diritto penale di impresa**: si è ormai consolidato un corpo di norme molto tecnico come l'insider trading, l'aggiotaggio, i reati tributari, l'elusione e l'evasione fiscale. Una specializzazione in queste materie sarebbe auspicabile per avere maggiore certezza del diritto, così come invocata dagli investitori esteri che arrivano in Italia. Sempre al fine di assicurare una maggiore specializzazione e semplificazione dell'offerta della giustizia civile si potrebbe pensare a **tribunali specializzati in materia di famiglia, di energia e di successioni.**

Concorrenza

La dinamica stagnante della produttività in Italia dipende, tra le altre ragioni, dall'**eccessiva regolamentazione dell'economia**. Spesso la regolamentazione nasce da pressioni lobbistiche di specifici gruppi di interesse; oppure, in altri casi, riflette esigenze che potevano avere un senso nel passato ma che, grazie anche alle nuove tecnologie, non ce l'hanno più. **La concorrenza rappresenta potenzialmente un grande volano di produttività**, perché consente: i) la **riduzione dei prezzi** limitando la facoltà degli operatori del mercato di estrarre rendite; ii) la **libertà di scelta** del consumatore; iii) la **promozione dell'innovazione**, in quanto le imprese sono incentivate a migliorare e differenziare i propri prodotti per intercettare la domanda.

Negli ultimi vent'anni l'Italia ha fatto importanti passi avanti nella promozione della concorrenza, nella maggior parte dei casi in forza dell'obbligo di recepire direttive europee. Spesso, però, norme di apertura del mercato si sono intrecciate in modo incoerente con misure consumeriste che, fornendo protezione eccessiva al consumatore, hanno finito per ingessare il mercato stesso. In altri casi, il nostro paese ha seguito un percorso discontinuo, facendo un passo avanti e due indietro (esemplare è la disciplina della professione forense, dove per esempio il divieto del patto di quota lite è stato prima eliminato e poi reintrodotta). La legge "annuale" per la concorrenza,¹ approvata nel 2017, compie alcune scelte significative, ma restano forti interrogativi sulla sua attuazione (per esempio in materia di energia) mentre in altri casi sono state paradossalmente inserite nuove restrizioni, anziché rimuoverne di vecchie (è il caso della nullità delle clausole di [rate parity](#) per gli intermediari alberghieri).

Nel complesso, **sono molti i settori che meriterebbero un intervento pro-concorrenziale**. Tale intervento può avere natura sia verticale (settoriale) sia orizzontale (trasversale) e riguarda, nel primo caso, **l'eliminazione di forme ingiustificate di regolamentazione**; nel secondo, la **soppressione di ostacoli trasversali all'attività di impresa**, legati per esempio al sistema fiscale o alla burocrazia.

Per quanto riguarda gli specifici settori, un punto di partenza può essere [l'Indice delle liberalizzazioni](#) dell'IBL, che svolge un esercizio di *benchmarking* sul livello di apertura del mercato in dieci settori dell'economia nei 28 Stati membri dell'Unione europea. In termini generali, su una scala da 0 a 100 (dove valori più elevati indicano maggiore apertura) l'Italia ottiene una valutazione pari a 71, che però nasconde grandi differenze settoriali. In particolare, gli ambiti nei quali il nostro paese ottiene una valutazione più bassa (e quindi potenzialmente tali da offrire i maggiori rendimenti a seguito di una riforma pro-concorrenziale) sono i carburanti (51) e i trasporti ferroviari (50). Altri settori nei quali l'Italia ottiene un punteggio relativamente più alto, ma presenta ancora forti ostacoli, sono le poste (69) e il mercato del lavoro (71, che però non tiene conto del Jobs Act e in particolare del superamento dell'articolo 18).

Per quanto riguarda i carburanti il problema è soprattutto legato alla **forte incidenza della fiscalità** (v. paragrafo sul fisco), ma anche alla **proliferazione di norme regionali** (e, col rece-

¹ Legge 4 agosto 2017, n.124.

pimento della direttiva Dafi,² anche nazionali) **che impongono ai nuovi impianti**, sotto certe condizioni, **l'installazione di pompe per l'erogazione di carburanti ecocompatibili** (metano, Gpl o idrogeno). Analoga considerazione va svolta per i **sussidi, esistenti o proposti, a sostegno della mobilità elettrica**. Sul **mercato del lavoro**, nonostante i progressi più recenti, la regolamentazione rimane relativamente rigida. Per esempio, andrebbero **ripristinati i voucher³** per le prestazioni occasionali, sia pure mantenendo gli obblighi di tracciabilità che erano stati introdotti col Jobs Act. Va inoltre **completato il quadro delle politiche attive**, in modo da garantire una tutela moderna ai lavoratori e abbandonare strumenti costosi e distorsivi.

In relazione a **servizi postali e trasporto ferroviario**, invece, occorrono interventi di maggior portata, finalizzati a creare un contesto di parità di condizioni per tutti gli operatori. In entrambi i casi, questo richiede **sia un intervento sulle regole** (eliminando le forme di affidamento diretto e, nelle poste, limitando il perimetro del servizio universale, peraltro ampliato nella Legge di bilancio per il 2018) **sia sulla struttura degli ex monopolisti** (separando la rete del servizio nel caso delle ferrovie e separando Poste Italiane da Bancoposta). Anche gli altri settori censiti dall'Indice richiedono interventi: in particolare, è cruciale **garantire puntuale attuazione alla legge sulla concorrenza**, e rispettare le scadenze per la piena apertura dei mercati *retail* [dell'energia elettrica](#) e del gas.

Il tema delle liberalizzazioni si pone anche in numerosi altri ambiti. Per citarne solo alcuni: i) occorre riprendere seriamente il tema dei [servizi pubblici locali](#), dove l'affidamento diretto e la proprietà pubblica sono ancora la norma (v. anche la sezione sulla pubblica amministrazione); ii) l'Italia continua a essere **inadempiente nell'attuazione della direttiva Bolkestein** (per esempio sulle concessioni demaniali e gli spazi per gli ambulanti), ai cui obblighi ha risposto reiterando proroghe che oltre tutto ci espongono verosimilmente al rischio di ennesime procedure di infrazione; iii) **le professioni sono generalmente soggette ancora a forme di limitazione e regolamentazione anacronistiche**, tra l'altro, riguardo alle aree di riserva legale, la possibilità di adottare forme societarie innovative (come le società di capitali) e la possibilità concreta di costituire società multidisciplinari; iv) permane il **divieto di vendita dei farmaci di fascia C** al di fuori del canale farmaceutico: un limite ingiustificabile e dannoso per i consumatori; v) occorre **intervenire in modo trasversale sull'economia delle app** (v. sezione sull'innovazione e il digitale).

Infine, un tema generale è quello rappresentato dalla diffusa proprietà pubblica delle imprese, che rappresenta un duplice ostacolo alla concorrenza in quanto da un lato esse sono maggiormente in grado di catturare il regolatore, dall'altro la proprietà pubblica pone dei vincoli *de facto* alla mobilità dei fattori. Le [privatizzazioni](#) sono sempre affrontate, nel dibattito pubblico italiano, nell'ottica del gettito che possono generare, e quasi sempre presuppongono che lo Stato (o l'ente locale) mantenga una quota di controllo. La principale ragione per privatizzare, invece, sta proprio nella distinzione netta tra gli interessi generali (che in teoria lo Stato dovrebbe tutelare attraverso la regolazione) e quelli privati degli azionisti: **privatizzare è essenziale per liberalizzare**.

2 Decreto legislativo 16 dicembre 2016, n.257.

3 Aboliti con legge 21 giugno 2017, n.96.

Economia digitale

L'economia digitale rappresenta il principale strumento di crescita della produttività nelle economie mature. La digitalizzazione dei processi produttivi, infatti, consente un uso più efficiente delle risorse e la produzione di beni e servizi innovativi. La capacità di un paese di trarre vantaggio dalle tecnologie digitali è anche un indice di apertura del mercato, in quanto implica la possibilità per le imprese di collocarsi alla frontiera e per i consumatori di fruire di nuove tipologie di prodotti.

Purtroppo, per una varietà di ragioni, **l'Italia appare molto indietro**. Se guardiamo per esempio al [Digital Scoreboard 2017](#) prodotto dalla Commissione europea, il nostro paese si colloca in coda alla classifica sotto quasi tutte le dimensioni: al 24mo posto su 28 per la connettività (sebbene in crescita rispetto al 27mo dell'anno precedente), sempre in 24ma posizione per quanto riguarda il capitale umano, 27ma per l'uso di internet, 19ma per l'integrazione delle tecnologie digitali e 21ma per i servizi pubblici digitali (si veda la sezione sulla pubblica amministrazione).

Contemporaneamente, altri dati mostrano che **un cambiamento strutturale nell'economia è comunque in atto**. Per esempio, nel 2017 il valore dei prodotti acquistati online dagli italiani è cresciuto a 23,6 miliardi, il 17 per cento in più rispetto all'anno precedente, e soprattutto gli acquisti di beni – cresciuti del 28 per cento – superano per la prima volta quelli dei servizi. Tra questi ultimi, si conferma particolarmente rilevante il turismo (9,2 miliardi).

Nel 2017 l'Italia ha introdotto una serie di incentivi, prorogati per il 2018, relativamente all'acquisto di macchinari interconnessi per favorire la trasformazione digitale delle imprese (il Piano nazionale Industria 4.0). Se, in generale, le agevolazioni fiscali per gli investimenti possono rappresentare uno strumento utile, nel caso di specie è lecito avere più di un dubbio, in quanto l'enfasi appare eccessivamente posta sul settore manifatturiero. Al contrario, sono rimaste perlopiù al di fuori dell'ambito di applicazione della *policy* le piccole e piccolissime imprese di servizi. La misura, insomma, appare eccessivamente selettiva, anche se per sua natura rimane una detassazione transitoria e pertanto non è destinata a introdurre distorsioni permanenti nell'economia. Il problema, però, è che contemporaneamente **una serie di interventi** – o di mancate riforme – **hanno ostacolato, se non del tutto impedito, lo sviluppo dell'economia digitale** nel nostro paese.

Una seria politica digitale, allora, deve in primo luogo prevedere una ricognizione delle norme esistenti – anche di natura fiscale – allo scopo di **rimuovere almeno i maggiori tra gli ostacoli esistenti**. Secondariamente, occorre **affrontare in modo organico il tema della app economy**, introducendo una disciplina specifica per consentire lo sviluppo delle piattaforme e, dove necessario, mettere mano alla regolamentazione settoriale, anche seguendo le segnalazioni più volte pubblicate dall'Antitrust e dall'Autorità dei trasporti.

Sul primo punto, è anzitutto essenziale **rimuovere i maggiori ostacoli allo sviluppo dei servizi digitali**. Proprio con la legge di bilancio 2018 è stata introdotta la cosiddetta [webtax](#) che colpisce, con un'aliquota del 3 per cento sulla maggior parte delle transazioni online. L'impo-

sta, che dovrebbe entrare in vigore a partire dal 2019, dipende da un decreto attuativo che al momento non è ancora stato adottato. Per la sua natura, essa si configura come una vera e propria tassa sugli utenti dei servizi digitali, e rappresenta quindi un potente disincentivo proprio verso quella digitalizzazione che tutti a parole invocano come un elemento necessario della strategia di competitività del paese. **La webtax andrebbe prioritariamente rimossa:** non solo non appare adeguata a conseguire il suo obiettivo dichiarato (la tassazione dei profitti delle imprese online) – e presenta peraltro profili di probabile incompatibilità col diritto europeo – ma per giunta ostacola, anziché accelerare, la modernizzazione dell'economia italiana. **Lo stesso vale per un'imposta introdotta precedentemente e relativa alle locazioni brevi acquistate online, la cosiddetta Airbnb Tax,** che per le sue difficoltà applicative già oggi appare difficilmente esigibile e contribuisce ad alimentare l'incertezza e la complessità del nostro diritto tributario. Oltre agli aspetti fiscali, sarebbe opportuno procedere a una drastica [semplificazione](#) della legislazione relativa all'avvio e all'esercizio di attività commerciali online, in modo tale da consentire uno sviluppo ulteriore dell'e-commerce.

Un discorso a parte merita quella che possiamo definire la *app economy*, ossia quel complesso di attività molto diverse tra di loro che sono state radicalmente innovate dalle piattaforme digitali. Le piattaforme hanno infatti sia contribuito a ridurre drasticamente i costi delle transazioni, sia a iniettare elementi concorrenziali in molti settori precedentemente (più) chiusi e meno innovativi. **L'economia delle piattaforme pone diverse sfide agli attuali regimi regolatori, in particolare laddove essa consente di effettuare scambi tra operatori non professionali** (cosiddetti *peer to peer*). Ma richiede soprattutto che sia evitato un atteggiamento ostacolo, dato che talora anche solo dall'estensione della normativa vigente, pensata per le modalità "tradizionali" di fornitura dei servizi, possono derivare [ostacoli ingiustificati](#).

Per quanto riguarda la disciplina orizzontale, i punti principali da affrontare sono tre: i) aspetti fiscali (particolarmente delicati in caso di coinvolgimento di attori non professionali), per esempio attraverso l'introduzione di aliquote forfettarie per queste tipologie di servizi; ii) aspetti lavoristici, ove rilevanti; iii) potenziali profili di tutela del consumatore, in tutti i casi in cui la regolamentazione settoriale prevista per gli operatori professionali (es. alberghi, ristoranti) non sia immediatamente applicabile. **L'obiettivo deve essere quello di fornire un quadro certo entro il quale le piattaforme possano operare, e non di ostacolare l'avvio di attività redditizie e innovative.**

La disciplina verticale è invece rilevante in tutti quei casi in cui la normativa esistente abbia l'effetto (quando non addirittura l'obiettivo) di proteggere dei settori economici, limitando l'offerta e riducendo gli spazi di innovazione: a titolo di esempio ricordiamo i casi dell'ospitalità [alberghiera](#) ed [extra-alberghiera](#), la mobilità [urbana](#) ed [extraurbana](#), la possibilità di comparare online i prezzi dei servizi e di concludere contratti relativi alla fornitura di servizi pubblici, la [riscossione dei diritti d'autore](#), l'*home restaurant*, le [guide turistiche](#), eccetera.

In sintesi, occorre prevedere – se non un obbligo – quanto meno una prassi politica per cui, ogni volta che un operatore digitale offra i propri servizi in un contesto reso ambiguo dalle norme in vigore, la disciplina vada esaminata e ripensata alla luce delle nuove tecnologie, con l'obiettivo di **riconoscere un vero e proprio diritto a innovare.**

Istituto Bruno Leoni

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande filosofo del diritto Bruno Leoni (1913-1967), nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, esprimendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale.

L'IBL intende studiare, promuovere e divulgare gli ideali del libero mercato, della proprietà privata e della libertà di scambio.

Attraverso la pubblicazione di libri, l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e *briefing papers*, l'IBL mira a orientare il processo decisionale, a informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

L'IBL vuole essere per l'Italia ciò che altri *think tank* sono stati per le nazioni anglosassoni: un pungolo per la classe politica e un punto di riferimento per il pubblico in generale. Il corso della storia segue dalle idee: il liberalismo è un'idea forte, ma la sua voce è ancora debole nel nostro paese.

IBL Libri è la casa editrice dell'Istituto Bruno Leoni.

Istituto Bruno Leoni
Piazza Cavour, 3
10123 Torino
info@brunoleoni.it
www.brunoleoni.it

