



Classificazione Decimale Dewey:

362.10945 (23.) PROBLEMI E SERVIZI DI ASSISTENZA SOCIALE. MALATTIE FISICHE. Italia

LIBRO BIANCO

SERVIZI E BENI PUBBLICI

TOMO 2

Editor

MAURIZIO BARAVELLI
DOMENICO D'AMATO
ALDO FERRARA
CATERINA A.M. LA PORTA
LUCIANO PILOTTI
STEFANO ZAPPERI

Prefazione di

MAURIZIO TIRA





©

ISBN
979-12-218-1809-3

PRIMA EDIZIONE
ROMA 5 GIUGNO 2025

INDICE

- 9 Ringraziamenti
9 Prefazione
di MAURIZIO TIRA
11 In memoria di Felice C. Besostri
15 Premessa

Sessione Prima: Salute e Sanità

- 21 Incipit alla Prima Sessione
ALDO FERRARA

- 25 Capitolo I
LUCIANO PILOTTI, CATERINA LA PORTA

La sanità italiana come sistema complesso in disequilibrio tra pubblico e privato nella mutazione da macchina a servizio?

1.1. Una breve premessa tra tagli alla sanità e stato della malattia, 29 – 1.2. Uno scenario: natura della malattia, alimentazione e speranza di vita nella disuguaglianza, 32 – 1.3. Lo stato delle risorse del SSN in crisi tra asimmetrie territoriali, disuguaglianze dei servizi e sovraffollamento, 41 – 1.4. Liste d'attesa sanitarie e sovraffollamento degli ospedali: il SSN tra incertezza e crisi di fiducia, 45 – 1.5. "Povertà allargate e trasversali" e fragilità del welfare, 46 – 1.6. Gli impatti tra Sistema Sanitario Nazionale e sistema pensionistico: l'equilibrio dinamico mancante tra assistenza e previdenza, 48 – 1.7. Una focalizzazione sugli ospedali per il "bene del paziente" "oltre" l'aziendalismo verso una "ecologia della cura" nel mix tra eccellenza e pubblico, 49 – 1.8. Quale Riforma della Sanità? Verso un nuovo design "ibrido" di medicina territoriale e dello status del medico di base tra disuguaglianze e migrazioni sanitarie, 55.

59 Capitolo II

CATERINA LA PORTA, STEFANO ZAPPERI

I mutamenti di salute e benessere in relazione alla disuguaglianza socio-economica

2.1. La salute nel ventunesimo secolo., 63 – 2.2. Insediamenti urbani e salute, 64 – 2.3. Diseguaglianza sociale e salute, 68 – 2.4. Riflessioni generali e implicazioni per il nostro paese, 73

71 Capitolo III

ALDO FERRARA, DOMENICO D'AMATO

La sanità nella cornice giuridica della Città metropolitana e non

3.1. Lo stato dell'arte, 75 – 3.2. Il percorso legislativo, 76 – 3.4. La possibile soluzione, 77.

Sessione Seconda: Servizi e Beni Pubblici

81 Incipit alla Seconda Sessione Aldo Ferrara

85 Capitolo IV

MAURIZIO BARAVELLI, LUCIANO PILOTTI

Modelli di Corporate Governance, creazione di valore per gli stakeholders, benessere e sviluppo economico: il caso delle banche italiane

4.1. The Corporation as Commons: benessere, responsabilità e sostenibilità nella “mitigazione proprietaria”?, 89 – 4.2. Governance e doppio accoppiamento rischio-complessità e responsabilità-sostenibilità: The Code of Capital nell'emergente struttura legale dell'impresa post-globale tra fordismo e post-fordismo, 95 – 4.3. Dalla Corporate Governance alla Corporate Sustainability, 100 – 4.4. Modelli e sistemi nella traiettoria di trasformazione globale tra “Grande Convergenza” e differenziazione contestuale di “buone pratiche”, 109 – 4.5. La Corporate Governance Sostenibile di un capitalismo responsabile e partecipativo: una prima sintesi , 116 – 4.6. Corporate governance bancarie e sviluppo economico in Europa, 120 – 4.7. Espansione dimensionale e potere di mercato, 122 – 4.8. I casi di Unicredit e Banca Monte dei Paschi di Siena, 124 – 4.9. L'impulso manageriale all'espansione , 130 – 4.10. La tendenza al “gigantismo” bancario continua, 133 – 4.11. Creazione di valore per gli azionisti e sviluppo economico , 138 – 4.12. Finanza, economia sostenibile e modelli di governance , 145 – 4.13. Modelli di governance e valori manageriali , 149 – 4.14. Sviluppo del mercato dei capitali e concentrazioni finanziarie, 155 – 4.15. Considerazioni conclusive, 157.

- 159 Capitolo v
ALDO FERRARA
La Legislazione attuativa dei Sistemi di Intervento e Investimento Pubblico negli anni della ricostruzione
– 5.1. Primi bilanci post-bellici, 163 – 5.2. Lo stato di salute del paese , 164 – 5.3. Il contesto politico: i primi Governi centristi, 169 – 5.4. La linea economica di Luigi Einaudi, 179 – 5.5. La Linea Economica degli anni della ricostruzione, la transizione da Giuseppe Pella a Ezio Vanoni, 187 – 5.6. Il Guizzo, 190
- 187 Capitolo vi
ALDO FERRARA
Ezio Vanoni, il visionario del fisco dal volto umano
6.1. Introduzione, 191 – 6.2. Il Codice di Camaldoli, 194 – 6.2.1. La storia del Codice di Camaldoli, 196 – 6.3. Ezio Vanoni Ministro delle Finanze, 212 – 6.4. L'epigono Tommaso Padoa-Schioppa, Grand Commis, 224 – 6.5. L'indebolimento socio-economico delle classi meno abbienti, 229.
- 231 Capitolo vii
ALDO FERRARA
Dall'ENI all'ENEL verso le Partecipazioni statali
7.1. EzioVanoni ed Enrico Mattei, i dioscuroi nell'esordio dei servizi pubblici, 235 – , 239 – 7.2. I diciassette anni dell'era Mattei, 240 – 7.3. La politica aziendale dell'ENI in Italia, 240 – 7.3. La politica interna dell'ENI, 244 – 7.4. La nazionalizzazione dell'industria elettrica, 246 – 7.5. Dalla nascita dell'IRI alla sua dissoluzione, 250 – 7.6. La stagione delle privatizzazioni e la vendita dei "gioielli di famiglia", 258 – 7.7. I casi emblematici: Alfa Romeo e Cirio, 264.
- 265 Capitolo viii
ALDO FERRARA
Dalla LAI all'ITA: la storia della compagnia aerea *senza* bandiera
8.1. Storia aziendale di Alitalia, 269 – 8.2. Il soccorso Etihad , 274 – 8.3. Nasce ITA – Airways, 275 – 8.4. Le diverse forme giuridiche dell'impresa pubblica, 276 – 8.5. Tra sussidi e aiuti di stato, 278 – 8.6. La vicenda Etihad, 280 – 8.7. Etihad, la brace, 282 – 8.8. I costi al microscopio, 283 – 8.9. Il caos del Titolo V della Costituzione arriva fino in cielo, 293 – 8.10. La deregulation sul trasporto aereo, 99 – 8.11. Ipotesi di futuro nel trasporto aereo europeo, 305 – 8.12. Conclusioni, 307.

307 Capitolo IX

ALDO FERRARA

Trasporto ferroviario: il difficile connubio tra Paese e rotaia

9.1. Analisi dei trasferimenti delle persone e delle merci, 311 – 9.2. Il ruolo dei fattori socio-economici negli spostamenti delle persone: inquinamento urbano, 316 – 9.3. Il ruolo dei fattori socio-economici negli spostamenti delle persone: lo sviluppo delle Reti TEN-T, 319 – 9.4. Il ruolo della ferrovia nella società dei beni e servizi., 327 – 9.5. La rete infrastrutturale delle Autostrade , 334.

335 Autori

RINGRAZIAMENTI

Il Libro Bianco è nato per far fronte alle notizie non sempre esatte sul SSN in grande difficoltà fino a privare della soddisfazione della domanda di salute milioni di cittadini. Ma accanto al Sistema Sanitario, vi sono Servizi Pubblici che oggi sono in grande difficoltà, dai trasporti alle banche, dall'istruzione alle società municipalizzate, basti pensare ai problemi di approvvigionamento idrico. Così unitamente a Colleghi illustri del Dipartimento di Scienze Politiche Ambientali dell'Università di Milano non è risultato difficile incontrarsi con le rispettive professionalità e background per coagulare una armoniosa Intelligenza Naturale Condivisa che noi oggi consideriamo vessillo non contrapposto ma in collaborazione con la AI, ancora in fase di sviluppo e proseguire questo viaggio nel Sistema Servizi che vedrà fiorire un Terzo Tomo a breve.

Si è costituita una sorta di task-force interdisciplinare con la Prof.ssa Caterina La Porta e il Prof. Stefano Zapperi su tematiche che investono la patologia generale e la medicina sociale unitamente alla fisica teorica, per quanto riguarda inquinamento e ricerca sugli stili di vita globali. In questo volume spicca l'apporto di Luciano Pilotti, economista di vaglia europea che a sua volta ci regala l'inquadramento aziendale del Sistema Sanitario – come dovrebbe essere – e, in collaborazione con un altro economista di medesimo alto spessore, il Prof. Maurizio Baravelli, quello su un altro *Sistema-Servizio*, quello delle Banche, che in questo

tipo di volumi non è in genere rappresentato, pur essendo pilastro della vita economico-finanziaria del nostro e anche di ogni paese.

La Prefazione è, ormai di rito, del Maestro e Rettore Emerito dell'Università di Brescia, Prof. Maurizio Tira, il quale non ci fa mancare il suo prezioso apporto in termini di inquadramento interdisciplinare dei problemi che, di volta in volta, suscitiamo. Le prefazioni, cui il Prof. Tira ci ha resi avvezzi, spaziano sempre in una visione internazionale e comunque globale di connessione attiva tra tutte le nostre Discipline. Di questa visione integrata di saperi gli siamo profondamente grati, e con noi coloro che intravedono nell'interdisciplinarietà un futuro prezioso.

PREFAZIONE

DARE VALORE AI VALORI NEL GOVERNO DELLA COSA PUBBLICA

Nel rapido mutare dei contesti socio-economici internazionali, rimane cruciale un confronto su come si debba agire e per chi nell'intento di orientare le nostre energie alla costruzione del bene comune. Non si tratta semplicemente di capire come porsi davanti a continui nuovi cambiamenti, ma piuttosto di reagire a qualcosa che assomiglia più a una perdita di punti di riferimento in un cambiamento d'epoca (come sovente ripetuto da Papa Francesco).

Non è forse il sistema valoriale e di principi su cui fondiamo le nostre esistenze e costruiamo le nostre competenze da riconsiderare? Si tratta di una questione molto delicata, che rimanda al rapporto con quanto ci circonda e a come questo ci condizioni. La realtà della città contemporanea continua a sfuggirci e faticiamo a definire per essa obiettivi credibili: si può scegliere di specializzare sempre più i fini, ma il rischio è la perdita di concretezza e di efficacia.

Nel corso del XX secolo, per superare i limiti dell'applicazione dei principi di utilità ed efficienza, molte discipline tecniche hanno cercato di dare corpo a principi di equità, democrazia, differenziazione e sussidiarietà. La declinazione dell'insieme dei principi è oggi molto più ampia, con diverse accentuazioni e priorità. Al valore dell'essere umano in sé si sono col tempo affiancati altri valori e principi. La dignità, l'integrità, l'uguaglianza, la triade equità, diversità, inclusione, riconosciuti oggi come valori fondamentali, eppure messi continuamente in

crisi da alcune diffuse tendenze retrograde. Parimenti si fa strada il valore di ogni essere vivente come parte dell'ecosistema naturale in cui è inserito e – specularmente – il valore della qualità ambientale alla base dei diritti fondamentali degli esseri umani (si veda la modifica dell'art. 9 della nostra Carta Costituzionale).

Una possibile sintesi di principi guida per il vivere collettivo si può individuare nei 17 obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. Essi sono fondati sulla riduzione delle disuguaglianze e la tutela dell'ambiente, traguandoli alla luce delle costanti del secolo scorso e dei cambiamenti intervenuti negli ultimi decenni, anche a seguito della pandemia. Eppure sorge inevitabile la domanda: gli obiettivi espressi nell'Agenda 2030 rispondono efficacemente alle istanze della società contemporanea? Si tratta di obiettivi che rimandano a principi che si ritengono ancora attuali? Ci riconosciamo, come comunità scientifica e come singoli studiosi, nel sistema di valori sui quali si fondano tali principi? Quali altri principi riteniamo si debbano prendere in considerazione? L'insieme delle nostre competenze e gli strumenti che abbiamo ereditato, sperimentato e affinato, sono efficaci nel perseguire tali principi?

Non mancano numerosi fattori che contribuiscono ad accentuare incertezza e disorientamento e a risollecitare una riflessione sui principi, sulle nostre competenze e i nostri strumenti, oltre che a sfidare la cultura in generale.

La dimensione immateriale della conoscenza, la capacità di previsione e del controllo della realtà, fondate sull'uso di dati e di sistemi di analisi dei dati e di intelligenza artificiale, stanno sostituendo la più concreta e familiare osservazione e controllo della dimensione fisica dei luoghi. Reti e connessioni non sono più solo strutture fisiche che riducono l'isolamento e moltiplicano le opportunità di conoscenza, ma anche strumenti di controllo fondati su algoritmi che pongono interrogativi importanti, in primo luogo sul principio di garanzia delle libertà individuali. Quali principi possono guidare la scelta degli strumenti di gestione dei dati, il loro utilizzo per l'interpretazione della realtà e la definizione di scelte di governo?

Il paradigma economico neoliberista si è radicato così in profondità nel senso comune, tanto da assumere la forma di un principio guida in

grado di convincere più di qualsiasi altro. La discussione sui principi sui quali fondare la collaborazione tra pubblico e privato è stata impostata essenzialmente sulla contrapposizione tra interesse generale e convenienza economica dei singoli. Per superare la contrapposizione tra interesse generale e del singolo si è prospettata un'alleanza che si configura come una sovrapposizione tra estremi.

Quale sistema di valori, e attraverso quale espressione di principi, si possono indirizzare regole e strumenti che consentano di provare a governare le dinamiche in atto, riconoscendo le forme di riassetto dei mercati (sempre più guidati dalla finanziarizzazione) e le relazioni di potere che sovrintendono alle pratiche di governo?

Il paradigma tecnologico, per il quale la tecnologia sembra sempre più orientare le scelte che spettano alla politica, ha fatto sì che il possibile diventi per definizione giusto. Uno degli effetti è l'irrilevanza della riflessione etica intorno alla costruzione di un ambiente dove l'essere umano possa abitare. La retorica sulla smart city è stata caratterizzata da una particolare attenzione per l'applicazione tecnologica, non sempre accompagnata dalla valutazione degli effetti sul vivere collettivo e sugli ambienti urbani esistenti. Serve forse un nuovo sistema valoriale perché la visione del futuro includa efficacemente, senza contrapporre, le tecnologie, le persone e l'ambiente?

Il valore di esistenza del patrimonio culturale e naturale è messo in tensione da un approccio utilitaristico pervasivo che indebolisce il principio della conservazione. Per contrastare obiettivi che mettono a rischio un bene patrimoniale, abbiamo bisogno di rimettere al centro il valore di esistenza, rispetto a quello d'uso? O di riarticolare il sistema dei principi?

Il pluralismo, che riconosciamo come tratto distintivo della società e delle istituzioni, ridisegna il sistema dei valori che ne sono espressione e spinge a ridiscutere i principi dell'agire. Valori intesi nella loro accezione più ampia, che includa i diversi significati che nel linguaggio si suole attribuire, tra cui: criterio di valutazione, ideale a cui si aspira, riferimento per l'agire. Dobbiamo far emergere, nella forma più articolata possibile, il complesso dei valori prodotti attraverso il territorio e il sistema valoriale che riteniamo debba essere considerato oggi per definire un'etica delle discipline scientifiche e del governo della cosa pubblica,

nella convinzione che, alla base di possibili riforme (anche parziali) del sistema di norme, nell'agire attraverso pratiche e nell'orientare scelte di progetto, debba esserci una ridefinizione dei valori di fondo.

MAURIZIO TIRA

Rettore Emerito dell'Università degli Studi di Brescia

IN MEMORIA DI FELICE CARLO BESOSTRI

Felice Besostri ci ha lasciato il 6 gennaio del 2024. Nell'ultimo trimestre dello stesso anno sono stati insigniti del Nobel per l'Economia, Daron Acemoglu e Simon Johnson del Massachusetts Institute of Technology e James A. Robinson dell'Università di Chicago, per i loro studi sulla influenza delle istituzioni e prosperità delle loro nazioni, evidenziando la stretta relazione tra qualità delle istituzioni sociali e persistenti differenze di reddito tra i vari Paesi del mondo.

Nel presente volume abbiamo voluto, senza cessioni ai *main stream* correnti, incidere sulla mancanza di eguaglianza sociale nell'accesso ai servizi essenziali, sanità, istruzione, trasporti e forse siamo riusciti a dimostrare, senza pretesa di Nobel, che la correlazione diretta tra eguaglianza sociale e crescita economica si esplica attraverso la Costituzione. Così che quando questa viene *elusa* se non *evasa*, quando la stessa istituzione al suo massimo livello si connota di diseguaglianza, questa, dal sociale ben presto raggiunge la sfera economica.

Dell'Illuminismo che portò alla rivoluzione francese ci sono rimasti alcuni principi saldi come la *Libertà*. Oggi è termine largamente e spesso a sproposito usato, viene sbandierato come crinale tra regressione e progresso, viene usato come etichetta socio-politica spesso rimovibile.

Quanto alla *Fraternité*, Felice Besostri fu tra i primi ad accorgersi che uno degli articoli della nostra Costituzione era tra i più negletti



e disapplicati. Il riferimento va all'art. 6⁽¹⁾ dedicato in una sola riga alle minoranze linguistiche.

Malgrado le 12 Convenzioni internazionali, sin dalle Dichiarazioni di New York del 1948 sui diritti dell'uomo per arrivare alla Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto, detta Commissione di Venezia presieduta dall'italiano prof. Capotorti, la realizzazione del Terzo principio del 1789 è rimasta lontana. Oggi ci avvaliamo di un più moderno *concetto di Minoranza, più esteso, perché oltre ai diritti a professare credo, lingua o cultura minoritarie*, lo arricchiamo del diritto dell'Autogoverno.

Appena entrato in Senato nel 1996, Felice Besostri fu tra gli artefici della legge 482/1999 per il riconoscimento pieno delle minoranze. Anni dopo, convenne con il sottoscritto sulla necessità di spostare l'obiettivo sul riconoscimento delle minoranze emergenti, sugli emarginati sociali e sui tanti, *oborto collo*, posti ai confini dell'Umanità.

E sono i poveri in grado di non potersi curare (povertà *sanitaria*), di non poter assolvere le bollette dei servizi (povertà *elettrica*), di non poter sostenere oneri scolastici per i figli (povertà *culturale*), fino alla *povertà alimentare*, nel segno della totale insussistenza. Insomma quei milioni (il ventaglio va da 6 ai 15 milioni) di cittadini cui è negato l'ingresso della Comunità Sociale Partecipata.

(1) Art. 6 Costituzione. La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Quanto ad *Égalité refusée*, Felice Besostri e qualche altro con lui, a questo punto spostano l'obiettivo sulle cause di tutto ciò e disvelano, come i nostri Premi Nobel di cui sopra, quanto esse risiedano nelle Istituzioni. In particolare una facilmente modificabile e che si chiama Rappresentatività Politica, *Caput Una, Suffragium unum*.

È l'iniquità della legge elettorale che crea disuguaglianze istituzionali, esclude una enorme parte del paese, la maggioranza diviene minoritaria quanto a funzionalità dello Stato e da maggioranza deve accettare i dettami di un'esigua minoranza. La prova? L'astensione elettorale di una quota maggioritaria del Paese (60%) lascia nelle mani della minoranza la decisione politica perché la legge elettorale è iniqua e dalla maggioranza rifiutata.

Ecco la dimostrazione di quanto possano incidere le Istituzioni sul progresso del Paese impedendone il riscatto sociale. Dunque lesione del Diritto significa disuguaglianza da cui nasce quel *vulnus* economico che blocca l'ascensore sociale. Da questo, è breve il passo verso il confinamento permanente di larga stratificazione sociale nel ridotto delle Povertà. Di questo e di altri argomenti si occuperà il Tomo 3 del Libro bianco

Felice Besostri aveva intuito questo percorso ma non era riuscito ad avere un megafono per gridarlo a gran voce, altrimenti il Premio Nobel non sarebbe forse toccato anche Lui?

ALDO FERRARA

PREMESSA

Il nostro ordinamento giuridico, espresso dal Codice Civile del 1942, sia pure demarcando i confini tra concetto di demanio e beni pubblici, da un lato, e quello di proprietà privata, mostra una certa confusione tecnico-giuridica sulle attribuzioni dei poteri esecutivi e gestionali, Osservava, infatti, Massimo Severo Giannini che se si vuole davvero comprendere a fondo la materia occorre «quasi dimenticare ciò che si è detto e si è scritto sul demanio, e riprenderlo da capo».

Riprendere da capo la materia significa appunto che non sia assolutamente necessario introdurre nulla di nuovo ma, molto più semplicemente, «tornare alle origini, cioè rivolgere l'attenzione ai dati, di carattere storico e sociale, che hanno determinato la nascita stessa dell'istituto demaniale, che affonda le proprie radici nei fenomeni di appartenenza collettiva dei beni che servono a una data comunità per soddisfare le proprie vitali esigenze (allo stesso tempo, comunitarie e legate alla sopravvivenza dei singoli)».

Il demanio, infatti, rileva Giannini, è stato all'origine «*una proprietà collettiva, cioè una proprietà da cui ogni membro della collettività poteva trarre delle utilizzazioni*». Vi è dunque un nodo da sciogliere, un'area grigia di demarcazione che nuoce alla stabilità sociale se esiste ancora una contrapposizione tra la proprietà privata, che raggiunge la struttura delle *corporation*, sia pure legittimamente, e la sovranità statale, che viene meno al suo ruolo di protezione della collettività mutandosi

spesso in consapevole complice con il privato pur di svendere “i gioielli di famiglia” tramite i meccanismi, sia pur legalizzati di privatizzazione e cartolarizzazione.

In questo Secondo Tomo il richiamo al Primo, nel quale si levava alta la voce di protesta per la sanità negata, viene ribadito con dovizia di proposta per un giusto riassetto per il quale, così come per altre situazioni, si indica il percorso interdisciplinare come l’unico oggi possibile per assicurarci un profilo culturale adeguato. Il tempo delle Discipline barrate, chiuse nel ridotto della loro solitudine deve cedere il passo ad un’osmosi culturale che il nostro paese ha trascurato. E questo null’altro è che un diritto negato alla società che è stata privata della condivisione culturale intesa come diritto ad aspirazioni alte.

Persiste dunque, il richiamo vocato ai Diritti negati, feriti, disapplicati, calpestati, chiamateli come volete; focalizzeremo la natura, l’efficacia e il significato del servizio pubblico quale evidente e viva espressione della democrazia compiuta. Su questo aiuta il ricordo di Ezio Vanoni, più volte citato in questi capitoli, come autore di una politica di efficienza amministrativa che aveva come centro del percorso la democratizzazione del Paese. Maciullato dal fascismo, più con le sue leggi inique ispirate al corporativismo che dalla stessa guerra, nella seconda metà del XX secolo trovò, che mai li ebbe, principi di costruzione del rapporto tra Stato e Cittadino, con la mediazione sovrana della Costituzione, scritta per proteggere la Persona, non solo l’Individuo, e la Collettività eletta a protagonista della nostra storia.

Operazione che riuscì in parte e alla quale si deve il cosiddetto “miracolo economico” che invece era frutto del più cogente “miracolo democratico” di un popolo che si riappropriava delle sue legittimità. E per Vanoni questo cruciale passaggio fu individuato nel procedimento fiscale, quel *patto civico* che rende il cittadino-persona protagonista della vita del Paese, contribuendo a farlo sviluppare anche con le sue risorse e ricevendo in giusta mercede quei servizi essenziali per poter vivere, lavorare e così contribuire ancora allo sviluppo della collettività.

Il paese si lasciava indietro la concezione tutta fascista del Fisco-Esattore nemico, strumento della vessazione della dittatura in chiave economica. I cittadini erano schiavi del potere due volte, nella perdita di libertà politica e anche gestionale delle proprie risorse di lavoro.