Studio
N.4

PROGETTO DI SVILUPPO DI SAN MARINO

2007-2010

con il supporto di

SANMARINOLAB
SOCIETÀ DI STUDI ECONOMICI GIURIDICI SOCIALI

Confederazione Sammarinese del Lavoro

"QUADERNI"

"PERISCOPIO"
OSSERVATORIO DEL CENTRO SERVIZI CSdL

RAPPORTO SUL SISTEMA DEI SERVIZI ALLE PERSONE E ALLE IMPRESE A SAN MARINO

Presentato nel Convegno del 18 dicembre 2009 Sala riunioni CSU

Direttore Responsabile: Gilberto Piermattei
Central Square, 17 via 5 Febbraio
47895 Domagnano - Repubblica di San Marino
Tel.0549 962060 Fax 962075

"PERISCOPIO"

SOMMARIO

QUADERNI di "PERISCOPIO"
OSSERVATORIO DEL CENTRO SERVIZI CSdL
Approfondimenti & Ricerche su: Lavoro · Economia · Socialità

Progetto di sviluppo di San Marino

2007-2010

con il supporto di

SANMARINOLAB
SOCIETA DI STUDI ECONOMICI GIURIDICI SOCIALI

4° Studio

RAPPORTO SUL SISTEMA DEI SERVIZI
ALLE PERSONE E ALLE IMPRESE A SAN MARINO

Presentato nel Convegno del 18 dicembre 2009
Sala riunioni CSU

Sommario

GIULIANO TAMAGNINI
Segretario Confederale CSdL
Presentazione

Studio a cura di:

ANTONELLO E. SCORCU
Università degli Studi di Bologna
Consulente Scientifico di SANMARINOLAB

CARLO MAZZAFERRO
Università degli Studi di Bologna SANMARINOLAB

EDOARDO GAFFEO
Università degli Studi di Trento SANMARINOLAB

DENIS CECCHETTI
Direttore di SANMARINOLAB

www.csdl.sm - info@csdl.sm

Confederazione Sammarinese del Lavoro

“PERISCOPIO”

PRESENTAZIONE

Giuliano Tamagnini
Segretario Confederale CSdL

Nel fare una breve e schematica presentazione di questo quarto studio sul settore dei servizi, siamo partiti dallo specificare cosa intendiamo per tale settore, che è composto di attività economiche che non sono classificabili come industria manifatturiera, o come settore industriale allargato o come attività agricola. Si tratta di attività che offrono, attraverso una specifica organizzazione costituita a tale scopo, servizi ai comparti produttivi e alle persone.

Lo studio che presentiamo oggi, l'ultimo rispetto ai tre precedenti, relativi al manifatturiero, al turistico e al bancario/finanziario, è propedeutico alla presentazione delle proposte per lo sviluppo di San Marino che avverrà nel prossimo mese di Marzo.

Il primo capitolo dello studio illustra il quadro all'interno del quale si sviluppano le considerazioni sul sistema dei servizi sammarinesi. Ad esempio, uno degli elementi che emerge su tutti, è che quello dei servizi nel nostro paese è un settore di piccole dimensioni ed ha difficoltà a competere su un mercato che non è, e non può essere, solo quello di San Marino.

Il secondo capitolo analizza nello specifico il settore sanitario e previdenziale, che è sicuramente l'attività di servizio più consistente nel nostro paese. Si analizza quindi il sistema di protezione sociale di San Marino. A questo riguardo, tra le altre cose emerge che la spesa per la protezione sociale nella nostra Repubblica corrisponde ad un quinto del PIL, e ciò sul piano generale è in linea con la media europea, mentre la spesa pro capite è più alta rispetto all'Italia.

Viene quindi fatta un'attenta analisi del sistema pensionistico pubblico dopo la riforma del 2005, ipotizzando ed analizzando le previsioni di crescita demografica nel lungo periodo. In tale contesto viene valutato anche il mercato del lavoro a San Marino, allo scopo di vedere quali interazioni questo può avere con il sistema pensionistico pubblico.

Ciò porta ad una serie di considerazioni sui possibili indirizzi per la riforma del sistema pensionistico pubblico, e sul ruolo della previdenza complementare.

Si passa poi ad un'analisi del sistema sanitario nel nostro paese. Tra le altre cose, emerge che la spesa sanitaria è composta per circa il 50% di spesa ospedaliera, mentre il resto è rivolto all'acquisto dei farmaci e al finanziamento della medicina di base. Quindi, vengono delineati i possibili scenari futuri della sanità, in particolare rispetto all'obiettivo di allargare il bacino d'utenza della struttura sanitaria e ospedaliere sammarinese.

Il terzo capitolo fotografa e valuta il terziario sammarinese nel suo rapporto con il settore produttivo. Fanno parte del terziario i seguenti settori: commercio, trasporti, attività finanziarie e bancarie, attività immobiliari, istruzione, sanità. In tal senso, vengono valutate le possibili potenzialità di crescita del terziario avanzato di San Marino.

Il capitolo 4, infine, nello specifico analizza i servizi pubblici con riferimento all'AASS in rapporto alle multi-utility Italiane.

Pertanto, conclusa questa breve e schematica presentazione, passo la parola ai relatori per una diffusa illustrazione del rapporto sul sistema dei servizi alle persone e alle imprese a San Marino.

RAPPORTO SUL SISTEMA DEI SERVIZI ALLE PERSONE E ALLE IMPRESE A SAN MARINO

a cura di **Antonello E. Scorcu - Carlo Mazzaferro - Edoardo Gaffeo - Denis Cecchetti**

La Repubblica di San Marino nella sua lunga storia ha sperimentato molte fasi economiche e sociali, alcune di intensa crescita altre di crescita ridotta. Nell'ultimo secolo le trasformazioni si sono succedute con una velocità forse mai registrata prima, dalle emigrazioni verso territori nei quali si poteva aspirare ad una vita migliore, al boom economico degli anni '60/'70 fino alle fragilità di bilancio della fine degli anni '90, fino alla corrente crisi finanziaria internazionale e alle delicate relazioni internazionali con l'Italia (con la quale si è dato avvio ad una nuova stagione con la firma degli accordi di cooperazione di marzo 2009 e quelli in materia finanziaria di novembre 2009), con l'UE ("procedura rafforzata" di Moneyval sospesa a settembre 2009) e con l'OCSE (usciti dalla "lista grigia" G20 ed entrati nella "lista bianca" a settembre 2009).

In ogni epoca si sono verificati problemi che hanno trovato soluzioni, talvolta lente nel definirsi e nel concretizzarsi; altre volte, come colpi di genio, repentine nell'attivarsi e nella creazione di effetti positivi. Sempre, gli autori di queste importanti fasi della vita della Repubblica di San Marino hanno affrontato le situazioni correnti passando attraverso confronti politici, tensioni parlamentari e un coinvolgimento più o meno esteso della popolazione: nulla è stato banale. Nella maggior parte dei casi la democrazia ha giocato la propria carta, e le soluzioni sono state accettate dal Paese pur di proseguire il cammino millenario della Repubblica garantendo condizioni di benessere e libertà dei cittadini sammarinesi.

Le vicende che coinvolgono direttamente la Repubblica di San Marino dal 2008 (Italia, UE, OCSE, ecc.) stanno mettendo in difficoltà le organizzazioni politiche, sociali e professionali, i gruppi di interesse, le istituzioni e i governi sammarinesi perché più che in passato, più velocemente e più forzatamente, la Repubblica di San Marino è chiamata a ripensarsi e a dotarsi di un modello di sviluppo economico più accettato internazionalmente e più sostenibile nel tempo.

Fare il bilancio di decenni di crescita basata su pilastri che non sembrano più tali, scegliere cosa può essere valorizzato e a cosa rinunciare, non è semplice.

Essere obiettivi e responsabili oltre i grandi interessi di parte per salvaguardare la comunità sammarinese nel suo insieme, governare la transizione evitando periodi di magra, preservare la sovranità e sviluppare una nuova identità economica internazionale, non è semplice.

Le tentazioni di giocare in difensiva o di salvare l'indifendibile, cercando di mantenere lo status quo, non è mai stato così pericoloso e poco lungimirante.

La comunità sammarinese vuole continuare a crescere ed essere libera, non vuole rischiare la propria indipendenza millenaria.

Questo grande anelito di benessere e libertà è fondamentale anche in questo particolare momento storico, segnato da un progressivo disorientamento sul futuro dell'economia della Repubblica di San Marino.

Individuare nuove traiettorie sostenibili alla luce delle mutate condizioni dell'agire economico internazionale e alla luce dei nuovi assetti istituzionali, politici e civili mondiali richiede tutte le informazioni, le sensibilità, le competenze e il senso di amore per il Paese disponibili.

Il compito dei Partiti, delle Organizzazioni dei Lavoratori e di quelle degli Imprenditori, delle Organizzazioni Professionali e di quelle Civili, del Parlamento e di tutte le cariche istituzionali, è reso ancor più complesso, e aggiungeremmo stimolante, per il fatto che decidere sul futuro della "economia sammarinese" coincide con il decidere sul futuro della "società sammarinese".

Per questo ha molto senso parlare di Progetto di Sviluppo della Repubblica di San Marino, e meno di Progetto Economico, anche quando si volesse argomentare che senza un progetto economico non si riuscirà a finanziare un progetto sociale: l'uno non è conseguenza dell'altro; l'uno rappresenta l'altro lato della medaglia e reciprocamente si rendono possibili. Un percorso di sviluppo economico deve riflettersi in un contesto sociale coerente, per evitare esperienze stravolgenti, l'uno deve fertilizzare e consentire l'evoluzione dell'altro: è un percorso da realizzare, che deve innescare processi di miglioramento e innovazione, non un cambiamento di facciata o, peggio, che crea solo conflitti e benefici poco sostenibili. Il Progetto di Sviluppo della Repubblica di San Marino deve riguardare tutti gli attori, tutte le "controparti" e "aventi diritto".

In questa fase storica, inoltre, la riflessione sullo sviluppo della Repubblica di San Marino va affrontata sia su "questioni interne", con la comprensione dei fondamentali da valorizzare, sia su "questioni esterne", con la definizione di una "nuova era" nelle relazioni con la Repubblica Italiana, ma anche con l'Unione Europea e con terze realtà statuali e sopranazionali.

A livello estero, o di politica internazionale, oltre all'importantissimo Accordo di Cooperazione con l'Italia (firmato a marzo 2009) e all'Accordo di Cooperazione Finanziaria (di novembre 2009), entrambi attivi solo dopo la firma, ci si augura imminente, dell'Accordo contro le Doppie Imposizioni, occorre porre al centro della riflessione e dell'azione politica una rinnovata strategia di relazioni con l'Unione Europea, con la quale ci sono più ipotesi operative a disposizione della Repubblica di San Marino, attraverso le quali rafforzare le sinergie in ambito internazionale. Inevitabile ragionare, quindi, sulle esigenze di aggiornare alcune parti, e introdurne di nuove, dell'Accordo di Cooperazione e Unione Doganale con l'UE parallelamente alla negoziazione degli Accordi con l'Italia.

Se è vero che il "mondo a noi più famigliare" è in buona parte rappresentato dall'Italia e dall'Europa, il "mondo non è tutto qui", soprattutto alla luce dei processi di riorganizzazione dell'economia internazionale ai quali San Marino non è indifferente: ci sono potenziali interessantissimi Partner in ogni Continente. Il futuro della Repubblica di San Marino potrà trarre notevoli benefici da una nuova stagione di Accordi Bilaterali, economici e culturali, con nuovi Partner.

In questo percorso interno al Paese già stanno emergendo idee su specifici aspetti del sistema economico sammarinese, e anche questo documento esprimerà qualche idea in merito.

L'approccio che guida il lavoro intrapreso da CSdL segue un'altra logica. Dapprima analizzeremo i principali sottosistemi della comunità sammarinese e poi, al termine, verranno delineati i tratti distintivi di

una Visione Strategica che si ritiene possa meglio garantire un futuro di benessere e libertà alla comunità sammarinese.

Il presente Rapporto sul Sistema dei Servizi della Repubblica di San Marino è la quarta analisi compiuta dal Gruppo di Lavoro di SANMARINOLAB, dopo quello sul Sistema Manifatturiero presentato a Luglio 2008, quello sul Sistema Turistico presentato nel Novembre 2008 e quello sul Sistema Bancario Finanziario presentato a Giugno 2009.

Nella primavera 2010 sarà presentato il documento conclusivo, espressione della Visione Strategica ritenuta più coerente e di maggior prospettiva per il futuro della Repubblica di San Marino, Visione in se stessa descrittiva del Progetto di Sviluppo della Repubblica di San Marino promossa da CSdL.

Il Rapporto sul Sistema dei Servizi, che si svilupperà nelle prossime pagine, si compone di quattro capitoli:

- il primo capitolo, premessa teorico-metodologica, illustra il quadro all'interno del quale si svilupperanno le considerazioni sul sistema sammarinese;
- il secondo capitolo, analizza i settori sanitario e previdenziale sammarinese, partendo da considerazioni sul sistema di protezione sociale a San Marino, si sviluppa con riferimento agli aspetti demografici, al mercato del lavoro, alla riforma pensionistica del 2005, alla spesa pubblica in tali ambiti.
- il terzo capitolo, fotografa e segmenta il terziario sammarinese, valutandone gli ambigui dati statistici, la dimensione e capacità innovativa delle attività imprenditoriali, il rapporto con il settore produttivo in senso stretto;
- il quarto capitolo, analizza i servizi pubblici locali con riferimento alla grande "multi-utility" sammarinese, l'AASS.

Nel complesso il Rapporto intende proporsi come uno strumento per pensare in grande e farsi un'idea sistemica, ma sempre con i piedi per terra, per ragionare (e muove l'azione) su ciò che ha un senso concreto rispetto alla realtà sammarinese.

CAPITOLO 1
I SERVIZI NELL'ECONOMIA SAMMARINESE

Negli ultimi anni la Repubblica ha avuto un comportamento adattivo rispetto all'evoluzione delle altre economie industrializzate. La principale causa di un tale fenomeno deve essere ricercata nella veloce e progressiva globalizzazione dell'economia mondiale, che ha portato interconnessioni di natura commerciale sempre più stretti tra la Repubblica di San Marino e gli altri paesi. In tale ottica, San Marino ha cercato di soddisfare le richieste che, più o meno legittimamente, provenivano dall'esterno: fiscalità più leggera per persone fisiche e imprese, riservatezza nella gestione dei patrimoni, flessibilità nell'utilizzo del fattore lavoro, e così via.

In questo senso, l'essere uno Stato indipendente ha permesso di accrescere molto la flessibilità delle risposte sammarinesi. In primis rispetto all'Italia ma anche, più in generale, all'Unione Europea, aree in cui si veniva stabilendo un sistema di regole comuni volte (almeno in linea di principio) ad aumentarne l'efficienza allocativa e la concorrenza, ma che proprio per tale motivo hanno generato da più parti una domanda di flessibilità che ove possibile ha cercato di essere soddisfatta in modi alternativi.

In pratica la Repubblica di San Marino è riuscita a crearsi, sia a livello legislativo, sia soprattutto nella prassi quotidiana, delle rendite rispetto a sistemi con regole più rigide. Per sua fortuna - o per i suoi meriti - per un significativo intervallo di tempo San Marino è riuscito a godere dei vantaggi della globalizzazione senza pagarne i costi. Il caso del sistema finanziario è in questo senso paradigmatico. Con la globalizzazione, le opportunità di arbitraggio internazionale si sono accresciute sia in termini di flussi monetari, sia in termini di opportunità aperte agli operatori economici sammarinesi. In questo senso San Marino è probabilmente diventata troppo rilevante per non dare fastidio.

Tutto questo ha termine con la grande crisi del 2008-2009. Ci si è accorti che quel modello di sviluppo comporta degli squilibri strutturali, che non potranno essere affrontati con misure anti-crisi contingenti. La stessa crisi impone dei costi pesanti che, almeno in parte possono essere coperti con una riduzione delle rendite. La globalizzazione ora porta infatti dei costi anche per chi non rispetta "le regole del gioco".

Da un lato le opportunità di arbitraggio internazionale si sono accresciute sia in termini di flussi monetari, sia in termini di opportunità aperte agli operatori economici sammarinesi. In questo senso la Repubblica di San Marino è accumulato troppe risorse per non dare fastidio.

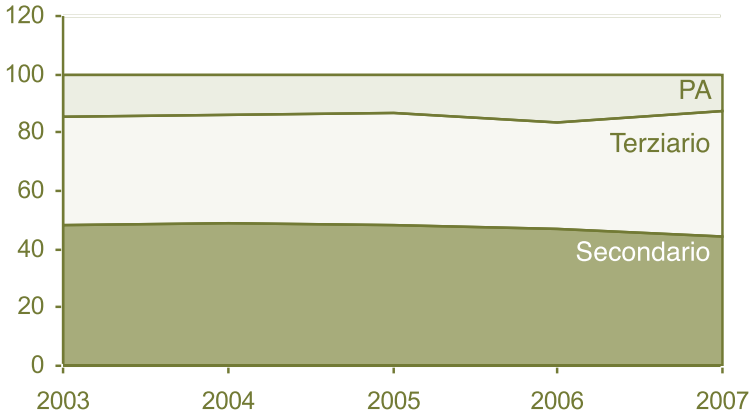
Inoltre, la severità della crisi ha determinato in molti paesi un massiccio ricorso alla spesa pubblica in chiave anti-ciclica, fatto che impone ai governi nazionali la necessità sia di recuperare almeno parte del gettito che in passato era sfuggito a causa dell'evasione e dell'elusione fiscale, sia di evidenziare un sempre maggiore rigore nella gestione delle finanze pubbliche, visto che si prospettano all'orizzonte periodi di aumento della pressione impositiva. In questo senso, un maggiore contrasto da parte dei paesi di origine nei confronti delle pratiche di elusione o di evasione dei redditi effettuate oltre confine è comprensibile ed inevitabile.

All'interno del contesto ora delineato, questo rapporto si occupa di esaminare la struttura e le principali evoluzioni dinamiche del settore dei servizi offerti e consumati dall'economia della Repubblica di San Marino.

Il terziario occupa un peso sicuramente rilevante nell'economia della Repubblica di San Marino, anche se in termini percentuali l'ap-

porto che tale settore fornisce alla determinazione del PIL è significativamente inferiore a quello degli altri paesi industrializzati, per i quali la quota del valore aggiunto annualmente prodotto attribuibile all'insieme dei servizi privati e della Pubblica Amministrazione è in media pari a circa il 70%. Per San Marino, tale quota si ferma invece al 52,6% nella media del quinquennio 2003-07, cioè circa 20 punti percentuali in meno (Figura 1.1)[1].

Figura 1.1. I contributi settoriali al PIL



Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati Relazione Economico Statistica

1 La peculiarità della composizione strutturale dell'economia sammarinese rispetto a quella degli altri paesi industrializzati è già stata discussa nel Rapporto SanMarino Lab sul settore manifatturiero del giugno 2008.

Si tratta di un settore che occupa un peso sicuramente rilevante nell'economia della Repubblica di San Marino, anche se in termini percentuali l'apporto che il terziario fornisce alla determinazione del PIL è significativamente inferiore a quello degli altri paesi industrializzati, per i quali la quota del valore aggiunto annualmente prodotto attribuibile all'insieme dei servizi privati e della Pubblica Amministrazione è dell'ordine del 70%. Per la Repubblica di San Marino, tale quota si ferma invece al 52,6% nella media del quinquennio 2003-07, cioè circa 20 punti percentuali in meno (Figura 1.1)[2].

Come cercheremo di argomentare nell'ambito del Rapporto, il settore ha ampi margini di crescita e assume, tuttavia, una rilevanza strategica assoluta nella determinazione delle prospettive di sviluppo della Repubblica di San Marino. Proprio per questo, occorre immaginare modelli di regolazione delle dinamiche endogene e interventi di politica settoriale coerenti con gli obiettivi di lungo periodo dell'intero sistema, consapevoli del ruolo che l'economia della Repubblica di San Marino potrà giocare nei prossimi anni nell'ambito del mutevole contesto economico internazionale.

1.1. ALCUNI ASPETTI DELL'ECONOMIA DEI SERVIZI

In economia, la definizione di attività economica riferibile alla voce "servizi" assume di solito una accezione di natura differenziale. Per

2 La peculiarità della composizione strutturale dell'economia sammarinese rispetto a quella degli altri paesi industrializzati è già stata discussa nel Rapporto SanMarino Lab sul settore manifatturiero del giugno 2008.

"settore dei servizi" si fa infatti generalmente riferimento a qualsiasi attività economica che non rientra tra quelle identificabili in termini di industria manifatturiera in senso stretto, di settore industriale allargato o di settore agricolo, e che viene offerta da una certa organizzazione appositamente costituita a tale scopo. Si tratta in realtà di una caratterizzazione restrittiva, per almeno due motivi. In primo luogo, perché in tal modo si trascurano i servizi per così dire "nascosti" (come il lavoro di natura amministrativa e di back-office, le attività di supporto post-vendita al cliente, la gestione dei reclami, etc.) forniti dalle imprese manifatturiere, industriali ed agricole. In secondo luogo, perché i servizi vengono visti come un comparto a sé stante, e non come un fattore strategico in grado di garantire un apporto concreto alla creazione del vantaggio competitivo di un sistema economico nel suo complesso.

Da un punto di vista puramente classificatorio, all'interno del settore è possibile distinguere di volta in volta tra la funzione che il servizio svolge (riproduzione dei fattori sociali di produzione; produzione e consumo), la sua destinazione (servizi intermedi o alla produzione; servizi al consumo finale; servizi collettivi, in parte coincidenti con quelli non destinati alla vendita), la forma sociale del prestatore (imprese for profit, imprese non profit, istituzioni pubbliche), il contenuto di lavoro e tecnologia (servizi ad alto valore aggiunto; servizi a bassa intensità di lavoro intellettuale e tecnologia).

Concentrandosi sulla destinazione finale dell'attività, in particolare, possiamo suddividere i servizi tra:

- Servizi di infrastruttura sociale o collettiva (pubblica amministrazione, difesa, giustizia, sicurezza, protezione civile, igiene pubblica, istruzione, assistenza sociale, previdenza sociale, etc.).
- Servizi per il consumo finale (servizi orientati al consumo locale, alla domanda turistica, etc.).
- Servizi di infrastruttura distributiva (trasporti e attività ausiliarie, comunicazioni e telecomunicazioni, servizi a rete e di pubblica utilità, etc.).
- Servizi alla imprese (servizi finanziari e assicurativi, servizi informatici e tecnologici, servizi immobiliari, servizi di consulenza e progettazione, etc.).

Al di là degli aspetti definitori e classificatori, per riuscire a mettere a fuoco in modo compiuto il tema affrontato in questo Rapporto, e notare le implicazioni di governo dell'economia sammarinese, appare opportuno passare velocemente in rassegna le principali teorie elaborate nel corso degli ultimi decenni sul ruolo dei servizi e sulla dinamica del loro peso relativo nelle moderne economie di mercato.

Il punto di partenza è sicuramente dato dall'approccio cosiddetto "post-industriale" messo a punto da Bell (1973), nel quale il passaggio da una economia centrata sulla produzione manifatturiera ad una centrata sui servizi viene visto come il raggiungimento di uno stadio di sviluppo "superiore" delle società avanzate. Secondo questo approccio, la progressiva terziarizzazione dell'occupazione sperimentata negli ultimi quarant'anni nelle principali economie mondiali risulta legato sia alla dinamica dei consumi conseguente al continuo aumento del reddito disponibile, sotto l'ipotesi che gran parte delle attività immateriali (mobilità, cultura, benessere, conoscenza, sicurezza, etc.) assuma per i consumatori il ruolo di beni economici "superiori" (legge di Engel), sia alla incessante crescita della produttività del lavoro nel settore industriale, con la conseguente necessità di recuperare sbocchi occupazionali in altri ambiti. In una società post-industriale, la progressiva crescita del terziario assume quindi carattere strutturale, concentrandosi in particolare nei servizi alla persona a carattere

collettivo da un lato (trasporti, utilities, servizi finanziari, salute, istruzione, pubblica amministrazione), e in attività professionali basate sulla conoscenza e sull'informazione (knowledge workers) dall'altro. Ciò comporta necessariamente una radicale modifica delle strutture di "classe" (con il declino dell'importanza della classe operaia e una maggiore importanza dei "colletti bianchi"), dei valori (centralità dei valori sociali e dell'equità) e dei sistemi di gestione della società nel suo complesso.

In parziale opposizione a questa visione, Gershuny (1978) sostiene che le economie sviluppate non tendono ad evolvere verso una progressiva terziarizzazione, ma verso una società che egli chiama "self-service". L'idea di base consiste nell'esaminare la struttura dei consumi non in termini delle tradizionali categorie di beni e/o servizi, ma in termini delle "funzioni" che essi svolgono per l'utilizzatore finale (alimentazione, housing, etc.). Secondo Gershuny, tali funzioni possono essere soddisfatte in due modi alternativi: ottenendo beni e servizi da un fornitore esterno (e quindi facendo uso in toto del mercato), oppure combinando opportunamente beni di mercato con attività lavorativa domestica. Si possono citare molti casi di tali alternative: la funzione di trasporto, che può essere ottenuta con mezzi pubblici (autobus, treno) o con mezzi privati (auto); o la funzione di intrattenimento, che può essere ottenuta andando a teatro o al cinema o in alternativa attraverso l'acquisto di un sistema di riproduzione audio-visivo per uso personale. Gershuny sostiene che la tendenza all'arbitraggio è favorevole al self-service, sia grazie all'innovazione tecnologica che alla struttura gerarchica che le funzioni assumono in base al reddito (la funzione "tempo libero" è ad esempio gerarchicamente superiore alla funzione "alimentazione", e quindi la quota di reddito che ad essa afferisce tende ad aumentare man mano che il reddito aumenta), per cui la domanda di beni può alla fine crescere più di quella dei servizi (si pensi, ad esempio, alla produzione di utensili per giardinaggio o bricolage che, combinati con il lavoro domestico, sostituiscono i servizi di giardinaggio e di piccola manutenzione).

Su questo ragionamento teorico si innestano altre considerazioni tipiche dell'approccio "neo-industrialista", secondo le quali il settore dei servizi assume per propria natura un ruolo di freno alla crescita della produttività aggregata, oltre a comportare pesanti spinte inflazionistiche. La ragione ultima di questo stato di cose risiede nelle imperfezioni di mercato proprie del settore:

- una minore se non nulla esposizione alla concorrenza internazionale;
- insufficienti economie di scala;
- minori opportunità di incorporazione del progresso tecnico;
- posizioni e pratiche oligopolistiche come nel caso del credito e degli ordini professionali;
- e così via.

In base a questo approccio, quindi, i servizi sono una sorta di "male necessario", la cui espansione va tenuta sotto controllo, se non addirittura limitata. L'unico vantaggio del settore terziario è quello di agire da "spugna" per il mercato del lavoro, cioè come rifugio degli occupati in esubero nel settore industriale o agricolo. La crescita occupazionale dei servizi, in ultima analisi, è funzione dell'eccesso di offerta di lavoro, più che della domanda aggregata dei servizi stessi da parte degli altri settori dell'economia.

La contrapposizione tra visione post-industriale e neo-industriale può essere utilmente superata nell'ambito dell'approccio della "terziarizzazione" della produzione (Morroni, 1992), in base al quale la crescita

dei servizi dipende dalla trasformazione del modo di produzione contemporaneo, in particolare riconoscendo la presenza di discontinuità della relazione tra costi medi totali e scala di produzione d'impresa intervenuta in seguito al progresso tecnologico degli ultimi decenni. La necessità di un continuo sfruttamento delle economie di scala, sia statiche che dinamiche, legate alle funzioni di natura tecnica, organizzativa e di mercato nell'ambito della produzione fa si che molte attività - collaterali ma indispensabili alla fase produttiva vera e propria – possano e debbano essere svolte esternamente da soggetti specializzati, che possono servire quindi più imprese industriali contemporaneamente. Ciascun bene fungibile che raggiunge il mercato di sbocco finale contiene al proprio interno una serie di servizi "congelati" (design, progettazione, servizi di front-end, servizi di logistica, etc.), che contribuiscono a determinarne il valore aggiunto e in ultima analisi il successo. Lo sviluppo dei servizi non è quindi un fenomeno esclusivamente dipendente dall'industria, ma ad un tempo risultato e causa dell'evoluzione dell'organizzazione della produzione.

Proprio per questo è opportuno parlare di terziarizzazione, e non di de-industrializzazione. Con ciò si rovescia la tesi della inevitabile improduttività dei servizi, e si arriva a riconoscere ai servizi il ruolo di condizione necessaria per gli aumenti di efficienza dell'intero sistema produttivo.

Anche la teoria economica arriva finalmente a riconoscere che la crescita dei servizi può rappresentare uno dei motori dello sviluppo, e non necessariamente un freno. In altri termini, che le attività di servizio determinano il benessere di una nazione, sia che esse vengano incorporate in un'attività manifatturiera per diventare servizi congelati nel prodotto, sia che vengano erogati come tali. Questa modo di leggere la realtà è sicuramente la più condivisibile tra quelle passate in rassegna, e ad essa faremo riferimento nel corso dell'intero Rapporto.

Occorre riconoscere fin d'ora che la condizione di motore dello sviluppo dei servizi non può tuttavia essere data per automatica o scontata, ma richiede in molti casi politiche attive per innescare dinamiche virtuose di coordinamento tra diversi settori produttivi. Il persistere di alti costi e scarsa qualità che spesso caratterizzano il settore dei servizi sono in molti casi l'effetto delle imperfezioni accumulatesi durante decenni di mercati protetti dalla concorrenza. Eliminare le situazioni di protezione e aprire alla concorrenza può richiedere inoltre aggiustamenti che si protraggono nel corso del tempo, e che vanno accompagnati con opportune attività di supporto.

Un'altra sfida – che può e deve trasformarsi al tempo stesso in opportunità - che le organizzazioni operanti nel settore devono fronteggiare è la rapida evoluzione dei comportamenti della clientela. Le aziende di servizi si trovano nella necessità non solo di imparare a comprendere i bisogni dei propri clienti, ma anche di creare clienti esigenti in grado di stimolare l'innovazione e il miglioramento dell'efficienza. Raggiungere una maggiore efficienza non è solo una questione di minori costi di personale e di ridimensionamento della scala produttiva; i vantaggi di costo possono derivare anche dall'innovatività nelle modalità di organizzazione dell'attività, sia a livello di singola impresa che a livello di sistema.

1.2. UN NUOVO MODELLO DI SVILUPPO DEI SERVIZI

Il comportamento adattivo della Repubblica di San Marino, cui si faceva riferimento più sopra, non è stato specifico del solo settore

finanziario[3], ma ha riguardato anche il settore turistico[4] (dove la Repubblica di San Marino ha deciso che era profittevole avere un ruolo ancillare al turismo della Riviera), un certo settore manifatturiero, che si vede satellite competitivo principalmente rispetto alle regioni limitrofe (zone rispetto alla quali è più marcato il vantaggio fiscale e regolamentare), nonché alcune attività di intermediazione e distributiva.

In conclusione, il sistema economico della Repubblica di San Marino ha seguito una riduttiva dinamica "adattiva" in un numero molto elevato di settori, compresi quelli generalmente ricompresi nella definizione di servizi. Ciò ha innescato dei processi cumulativi di cui solo oggi si comincia a percepire la pericolosità per la parziale tenuta del sistema nell'immediato, da un lato, e per le prospettive legate ai possibili scenari di sviluppo, dall'altro.

È tutt'altro che sorprendente osservare, infatti, come la dinamica seguita dell'economia sammarinese, non essendo mai stato necessario andare oltre la richiesta - proveniente dai rispettivi mercati - di competenze professionali complessivamente limitate, alla lunga non abbia mai incentivato il sistema di istruzione locale ad elevare in maniera significativa le proprie competenze su alcuni specifici assi che, giudicati alla luce dell'approccio interpretativo delineato più sopra, si dimostrano in generale cruciali nel delineare le possibilità di successo dell'economia della Repubblica di San Marino nell'ambito della competizione globale. Dal canto suo, il terziario di supporto alle imprese, che sembrava potesse essere una delle cruciali cinghie di trasmissione del processo di sviluppo, è rimasto anch'esso largamente al di sotto delle attese sia in termini di fatturato che di contenuto professionale, anche perché il profilo qualitativo dei servizi chiesti dalle imprese non si sono mai dimostrati, se non in parte, realmente avanzati.

Pure nell'ambito della fornitura di servizi vendibili (e in particolare di quelli alle imprese), appare evidente come il sistema sammarinese abbia tentato di catturare in maniera passiva i vantaggi della globalizzazione, senza tuttavia percepire che un tale atteggiamento comportava dei rischi – che ora si stanno materializzando in tutta la loro tragicità: rimanere troppo piccoli, isolati e senza adeguate specializzazioni ad elevato livello.

Da un lato, quindi, si è pensato che i vantaggi della globalizzazione fossero definitivi; dall'altro si è ipotizzato che non ci fossero costi derivanti dalla stessa globalizzazione oppure che questi, una volta resi espliciti dalla crisi, fossero transitori.

Questo ragionamento è evidentemente poco solido e poco lungimirante. Come già per le prospettive strategiche di altri settori dell'economia di San Marino, la scelta non può essere quella di sperare che gli shock siano sempre e solo transitori, e che sia poi possibile tornare alla situazione iniziale senza ulteriori scompensi. La scelta metodologica, irreversibile, deve invece essere quella di stare alle regole della globalizzazione, con i suoi vantaggi ma anche con i suoi costi.

Nell'attuale contesto globale, le creazione di valore segue logiche ben precise. Non tenerne conto comporta come visto rischi difficilmente quantificabili ex-ante. La conoscenza e l'accesso ai mercati costituiscono sempre più la base per le attività generatrici di valore,

3 Si veda il Rapporto SANMARINOLAB sul Settore Bancario e Finanziario del giugno 2009.

4 Si veda il Rapporto SANMARINOLAB sul Settore Turistico del dicembre 2008.

che ora risultano però molto più disperse e decentralizzate, svolgendosi tra moltissime unità collegate tra di loro in uno scenario di divisione intersettoriale e internazionale del lavoro sempre più spinta. Ciò richiede una sempre maggiore capacità di coordinamento degli attori microeconomici e dei sistemi macroeconomici nel loro complesso, che passa sia attraverso il momento del mercato, sia attraverso il momento della trattativa politica in senso lato.

Le scelte di indirizzo e strategiche che lo Stato deve compiere - relative alle riforme del quadro istituzionale, della fornitura di beni pubblici e meritori, delle attività di indirizzo e controllo delle attività private, della politica industriale - devono essere tali da minimizzare il rischio che il sistema nel suo complesso possa rimanere alla fine intrappolato in un equilibrio di basso profilo, magari ostaggio di qualche settore più fragile di altri, caratterizzato da un fallimento del coordinamento con gli altri attori globali. In questo contesto è possibile comprendere ed interpretare gli errori del passato – soprattutto in termini di inerzia e passività – per evitare di compierne di analoghi in futuro.

In termini di istruzione, formazione e ricerca, ad esempio, è ovvio che non si può credibilmente pensare che la Repubblica di San Marino debba investire ingenti risorse fisiche ed umane per divenire sede di centri di formazione e ricerca di eccellenza genericamente definiti, senza alcuna attenzione alle potenzialità della domanda interna, di quella proveniente dal territorio limitrofo, o infine alla competizione internazionale generata da altri centri di eccellenza sparsi per il mondo.

È altresì vero, tuttavia, che poteva essere auspicabile (e probabilmente possibile) identificare già da tempo un numero limitato di aree strategiche su cui intervenire per accrescere le competenze dei sammarinesi, aprendo al tempo stesso l'offerta anche al mercato internazionale.

È evidente infatti come, almeno in linea di principio, un sistema che punta a uno sviluppo del proprio sistema finanziario tale da divenire una piazza finanziaria di livello internazionale non può pensare di non avere, nel lungo andare, adeguate capacità di formare giovani con elevate competenze in questo ambito, in modo tale da rifornire con le giuste competenze un mercato del lavoro che richiede conoscenze estremamente specialistiche. Analoghe considerazioni possono essere fatte riguardo allo sviluppo della didattica e ricerca nel campo delle professioni legali e fiscali.

E ancora, per alcuni ambiti dei servizi sanitari, mentre sarebbe velleitario ed antieconomico pensare di sviluppare centri specializzati nella cura di un ampio numero di patologie, date le ridotte dimensioni della popolazione sammarinese, in alcuni specifici e ben selezionati ambiti specialistici si possono creare centri di altissima eccellenza destinati a soddisfare le esigenze non solo dei sammarinesi, ma anche del mercato internazionale, italiano in primo luogo.

La ratio è la medesima: è fondamentale riconoscere la necessità di diventare un attore nel processo di coordinamento internazionale che porta alla creazione di valore lungo filiere integrate, ritagliarsi all'interno del processo un proprio ruolo riconoscibile e riconosciuto, e adottare scelte strategiche e programmatorie coerenti.

Dato il peso che i servizi – indipendentemente dal modo nel quale vengono classificati - rivestono in una società globale terziarizzata, le scelte relative a questa tipologia di attività economica divengono cruciali; cosa che non emerge dalle politiche di sviluppo dei servizi, ne nella portata ne nelle risorse destinate.

CAPITOLO 2
UN'ANALISI DEL SETTORE SANITARIO E PREVIDENZIALE SAMMARINESE.

In questo capitolo analizziamo le caratteristiche ed i livelli di spesa del sistema di protezione sociale di San Marino e li confrontiamo, quando possibile, con quelli del sistema europeo ed italiano.

In seguito passiamo ad analizzare più in dettaglio le due principali componenti del sistema di protezione sociale: quella pensionistica e quella sanitaria.

Le analisi presentate si basano sui dati disponibili relativi ai bilanci dell'Istituto di Sicurezza Sociale del 2009 ed alle principali variabili demografiche ed economiche desumibili dalle statistiche ufficiali di San Marino (Bollettino Statistico e Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato). Accanto a queste statistiche, nella parte relativa alle pensioni sono costruiti, sulla base della normativa corrente in materia pensionistica, alcuni indicatori (micro) economici, costruiti su individui rappresentativi, che vengono utilizzati per valutare l'adeguatezza, l'efficienza e la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico di San Marino.

2.1 IL SISTEMA DI PROTEZIONE SOCIALE A SAN MARINO: ASPETTI QUANTITATIVI E COMPARAZIONI

Un utile punto di partenza dell'analisi del sistema di protezione sociale di San Marino è costituito dai dati presentati nella tabella 2.1. Nella prima parte della tabella riportiamo i valori assoluti della spesa per la protezione sociale e delle sue componenti nel periodo compreso dal 2002 al 2007, mentre nella seconda parte le medesime grandezze sono rapportate al Prodotto Interno Lordo di San Marino.

La spesa per la protezione sociale ammonta a circa un quinto del Pil e lungo il periodo analizzato, aumenta in maniera trascurabile. Tuttavia questo risultato è frutto di una riduzione del rapporto che si realizza tra il 2002 ed il 2005, e da una successiva sostenuta ripresa negli ultimi tre anni analizzati, quando il rapporto in questione cresce di 1.7 punti percentuali di PIL.

Tabella 2.1 Spesa per la protezione sociale e per le sue componenti a San Marino e quota sul Pil. 2002-2007

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Previdenza	113,1	115,9	123,3	131,9	152,4	171,5
Assistenza	20,8	21,9	23,2	21,6	21,3	22,1
Sanità	58,8	55,3	57,6	58,8	58,7	63,1
Totale	192,8	193,2	204,2	212,4	232,6	256,8
Previdenza	121%	116%	116%	119%	130%	140%
Assistenza	22%	22%	22%	20%	18%	18%
Sanità	63%	56%	54%	53%	50%	52%
Totale	206%	194%	193%	192%	199%	210%

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Elaborazioni da Relazione Economico Statistica al Bilancio dello Stato 2008 e 2009. Valori in milioni di Euro correnti.

La componente che assorbe la quota di gran lunga maggiore della spesa per la protezione sociale è quella previdenziale. In termini di PIL inoltre questa presenta una dinamica crescente e passa dal 12.1% del 2002 al 14.0% del 2007. La componente assistenziale presenta un andamento sostanzialmente costante, intorno al 2% del PIL. Per la spesa sanitaria infine si osserva un'iniziale caduta del rapporto ed una sostanziale tenuta sui più bassi valori nella seconda parte del periodo. Nel 2007 in rapporto al PIL la spesa sanitaria è stata pari al 5.2%.

Si tratta di valori alti o bassi? Le dinamiche che si possono desumere dai dati disponibili sono compatibili con le performance macroeconomiche (prospettiche) del sistema sammarinese? Un ammontare di risorse quale quello qui presentato è sufficiente ad assicurare una adeguata copertura dai rischi sociali, obiettivo comune ai sistemi continentali di protezione sociale ai quali San Marino sembra ispirarsi? Ed infine, quanto costa, in termini finanziari ed in termini di distorsioni nel mercato del lavoro, il finanziamento di queste spese e soprattutto quanto costerà alla luce dell'invecchiamento atteso della popolazione?

Fornire una risposta univoca a queste domande non è semplice. Tuttavia, con l'ausilio dei dati a nostra disposizione e degli strumenti di valutazione dell'analisi economica, nel seguito del paragrafo cercheremo di fornire alcuni punti di riferimento utili alla valutazione del sistema ed alle sue prospettive nel medio-lungo termine.

In prima battuta ci occupiamo dei livelli complessivi di spesa. In termini di quota sul PIL la spesa per la protezione sociale di San Marino non sembra particolarmente elevata nei confronti europei. Ad esempio Eurostat[5] misura il rapporto della spesa per la protezione sociale nei Paesi Europei per il periodo 1997-2005. Nell'aggregato UE15 la spesa per la protezione sociale nel 2007 era pari al 26.7%. In Italia, sempre secondo Eurostat, il medesimo rapporto era pari al 25.5%. In entrambi i casi si tratta di valori decisamente superiori a quelli di San Marino. Occorre tuttavia, prima di trarre conclusioni definitive su questo punto, notare che i criteri di misurazione della spesa per la protezione sociale sono più restrittivi nel caso di San Marino e che la presenza di un'imposizione sui redditi molto più leggera rispetto a quella europea ed italiana[6] contribuisce a falsare il rapporto in questione. Nonostante le cautele del caso, necessarie quando si vogliano comparare dati provenienti da differenti realtà istituzionali, non sembra comunque che, in termini di PIL, il sistema di protezione sociale abbia una dimensione maggiore di quella media europea e di quella italiana in particolare. Vale comunque la pena di ricordare che il livello della spesa pubblica per la protezione sociale è frutto di decisioni collettive che, nei sistemi democratici, dovrebbero interpretare le preferenze della maggioranza della popolazione.

Più importante, semmai, è la valutazione sulla sostenibilità di medio-lungo termine di un modello di stato sociale che, analogamente a quanto accade nel resto dell'Europa, dovrà fare i conti con le tensioni finanziarie che l'invecchiamento della popolazione porterà con sé nel corso dei prossimi decenni indipendentemente dalla modalità di finanziamento delle spese per sanità e previdenza.

La tabella 2.2 analizza l'evoluzione delle quote delle tre componenti della spesa per la protezione sociale, previdenza, assistenza e sanità.

5 Eurostat: European Social Statistics. 1997-2005. Social Protection Expenditure and Receipts. Disponibile sul sito http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DC-08-001/EN/KS-DC-08-001-EN.PDF

6 La spesa per la protezione sociale è misurata al lordo della tassazione sul reddito.

Tabella 2.2 Quote delle componenti della spesa per la protezione sociale a San Marino. 2002-2007

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Previdenza	587%	600%	604%	621%	655%	668%
Assistenza	108%	114%	114%	102%	92%	86%
Sanità	305%	286%	282%	277%	253%	246%
Totale	**1000%**	**1000%**	**1000%**	**1000%**	**1000%**	**1000%**

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica al Bilancio dello Stato 2008 e 2009.

La componente previdenziale, come in tutte le nazioni europee, gioca un ruolo preminente ed il suo peso sulla spesa totale risulta continuamente crescente nel tempo. Nel caso di San Marino si passa dal 58.7% del 2002 al 66.8% del 2007. Le due componenti residue, sanità ed assistenza, perdono invece entrambe terreno nel periodo considerato passando dal 10.8% al 8.6% del totale (assistenza) e dal 30.5% al 24.6% del totale (sanità). Anche in questo caso non sembra che l'esperienza di San Marino si differenzi significativamente da quanto accade in Italia ed in Europa, sebbene appaia più intenso il tasso di crescita della componente previdenziale, all'interno della quale tuttavia, a differenza di quanto avviene nelle statistiche europee ed italiane, sono classificati anche gli interventi a favore dei disoccupati, della famiglia e degli invalidi[7].

Sempre in termini descrittivi, un indicatore utile a desumere il ruolo ed il peso del sistema di protezione sociale all'interno di una società è il rapporto tra la spesa totale e la numerosità della popolazione. Il risultato di questo rapporto, ovvero la spesa pro capite, fornisce un utile metro comparativo del ruolo e del peso delle assicurazioni sociali in differenti nazioni. La tabella 2.3 riporta questo indicatore per San Marino, l'aggregato UE15 e l'Italia nel periodo 2002-2007.

Tabella 2.3 Spesa pro capite per la protezione sociale a San Marino, EU15 ed Italia. 2002-2007. Valori in Euro correnti

Anno	2002	2003	2004	2005	2006	2007
San Marino	6706	6610	6884	7082	7659	8341
EU15	6726	6899	7161	7390	//	//
Italia	5735	5983	6216	6416	//	//

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Eurostat e Relazione Statistica al Bilancio dello Stato. 2008 e 2009.

Il livello assoluto della spesa per cittadino a San Marino risulta stabilmente più alto rispetto a quello italiano e sostanzialmente in linea, fino a quando i confronti sono possibili, con quello medio europeo. Giova nuovamente ricordare come la più bassa aliquota media dell'imposta personale sul reddito di San Marino rispetto all'Italia, ma anche al resto d'Europa, favorisca una sottostima del peso delle prestazioni di protezione sociale. Al netto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche infatti, ovvero utilizzando una misura di più difficile quantificazione ma più adatta a fornire indicazioni sull'adeguatezza delle prestazioni, il confronto con l'Italia risulterebbe ancora più sbilanciato a favore di San Marino e questa ultima avrebbe valori medi presumibilmente più elevati di quelli europei.

Una fonte alternativa, sebbene in alcuni casi di più difficile lettura, sulla situazione finanziaria del sistema di protezione sociale è quella relativa ai bilanci dell'Istituto per la Sicurezza Sociale (ISS) secondo il quale nel 2008 il 73% della spesa complessiva per la protezione sociale è stata erogata dal settore previdenziale (219 milioni di Euro di cui 162 per prestazioni economiche vitalizie e 57 milioni per prestazioni economiche tempo-

7 La sola spesa per pensioni, al netto degli accantonamenti ai fondi pensionistici, passa comunque dal 6.4% del PIL nel 2002 al 7.8% del PIL nel 2007.

ranee) ed il 27% per prestazioni di tipo assistenziale (78 milioni di Euro di cui 65 milioni dal settore sanitario e 13 milioni da quello socio sanitario).

Sempre nel 2008 il risultato di gestione complessivo dell'ISS è risultato positivo per circa 750 mila Euro e la situazione patrimoniale è stata pari 89 milioni di Euro con un incremento di 1,7 milioni di Euro rispetto all'anno precedente. Il dato sembrerebbe confortante.

Può essere interessante soffermarsi su questi dati e su quelli presentati nella tabella successiva, desunta dal rapporto ISS del 2008.

Tabella 2.4 La situazione patrimoniale dell'ISS 2007 e 2008. Valori in milioni di Euro

Voci	2007	2008
Patrimonio netto	5,5	6,2
Fondi rischi	1,3	1,7
Cassa compensazione lav. Subordinati	78,7	78,9
Cassa compensaziione lav. Autonomi	1,9	2,4
Totale	**87,4**	**89,2**

Fonte: Relazione al bilancio dell'Istituto per la Sicurezza Sociale. Anno 2008.

Dai dati presentati nella tabella 2.4 emerge con chiarezza come sia la Cassa Compensazione dei lavoratori subordinati a fornire il contributo di gran lunga più importate del valore complessivo. Al suo interno confluiscono le gestioni attive degli assegni familiari, dell'indennità economica per inabilità temporanea e dell'indennità economica speciale e inattività. Sembra quindi che la posizione patrimoniale attiva dell'ISS sia imputabile principalmente al fatto che la contribuzione dei lavoratori contro i rischi di disoccupazione sia rimasta sostanzialmente inutilizzata grazie alla quasi piena occupazione ed al basso numero di nuovi nati rispetto a quelli che, l'attuale contribuzione per gli assegni familiari sarebbe, a normativa invariata, in grado di finanziare. Senza voler entrare nel merito rispetto alle scelte politiche fatte risulta evidente che, soprattutto in termini prospettici l'attivo dell'Istituto dipende dal mantenimento di bassi livelli di disoccupazione e dal basso livello della fertilità. Il primo fenomeno non è garantito, soprattutto non lo sarà nei prossimi due o tre anni, fino all'uscita dalla crisi finanziaria che ha colpito le economie dalla fine del 2008 ma che vedrà i maggiori effetti sull'occupazione solo nel 2010 – "onda lunga". Il secondo, anche alla luce delle sue implicazioni sulla crescita futura dell'economia e sulla sostenibilità dello stato sociale, non appare auspicabile[8].

2.2 IL SISTEMA PENSIONISTICO PUBBLICO DOPO LA RIFORMA DEL 2005. ASPETTI DI EQUITÀ ED EFFICIENZA.

La sfida più importante per i sistemi di protezione sociale e, al loro interno, per quelli pensionistici, che ne costituiscono la componente più rilevante in termini quantitativi, è quella di essere in grado di mantenere anche in futuro di perseguire gli importanti risultati che questi hanno raggiunto negli anni successivi al dopoguerra, in termini di coesione sociale, contrasto alla povertà e solidarietà tra generazioni e che li rendono ancora così popolari nelle nazioni europee.

Non è obiettivo di questo lavoro fornire una descrizione completa del sistema pensionistico di San Marino. Tuttavia è opportuno ricordare

8 Al contrario vale la pena di notare come in alcune nazioni (Francia, Svezia) l'attenzione al sostegno delle famiglie con figli attraverso trasferimenti in denaro e in servizi sembra abbia avuto effetti positivi sulla fertilità.

alcune delle sue caratteristiche. Si tratta di un sistema completamente basato sul meccanismo di finanziamento della ripartizione, dove le prestazioni sono calcolate in base ad una regola di tipo retributivo (che cioè correla l'importo della pensione ad una media delle ultime retribuzioni). Accanto alle pensioni di vecchiaia, sono presenti prestazioni di reversibilità per il coniuge e/o i parenti e prestazioni di invalidità. Il sistema è organizzato su base categoriale, ovvero sono presenti più gestioni pensionistiche. La principale, quella dei lavoratori subordinati, interessa circa 2/3 degli assicurati e dei pensionati. Le rimanenti sei gestioni, hanno necessariamente dimensioni molto più ridotte. La categorialità del sistema lo rende tendenzialmente eterogeneo. Questa caratteristica trova conferma nella presenza di differenti livelli contributivi e soprattutto di diverse condizioni patrimoniali delle singole gestioni (chiamate fondi anche se il sistema a ripartizione richiama maggiormente il concetto di gestione pensionistica). In tutti i casi è previsto un trasferimento da parte del bilancio pubblico. In alcuni casi questo risulta necessario per coprire che lo squilibrio tra entrate contributive e spese per pensioni.

Anche a San Marino il legislatore ha iniziato un processo di revisione normativa del sistema pensionistico con la riforma del 2005. Tuttavia tale processo è considerato ancora incompleto. Ad abbracciare questa posizione è stato in primo luogo il legislatore stesso, che ha prefigurato una seconda fase del processo di riforma consistente nell'introduzione di un sistema pensionistico complementare basato sul meccanismo di finanziamento della capitalizzazione ed in grado di compensare, soprattutto per gli assicurati più giovani, la caduta prospettica del grado di adeguatezza delle prestazioni erogate dal sistema pensionistico pubblico riformato. Il dibattito, sia sull'efficacia della riforma del sistema pubblico che sull'opportunità di introdurre (ed eventualmente in che modo) una componente complementare è dunque ancora aperto e offre la possibilità alla comunità sammarinese di disegnare un sistema pensionistico più adeguato di quello ereditato dal passato rispetto ai cambiamenti attesi per i prossimi decenni nella sua società.

Quest'ultima si trova ad affrontare problematiche analoghe a quelle di altre nazioni che hanno ereditato dal passato un generoso sistema pensionistico pubblico, basato essenzialmente su una regola di tipo retributivo, che correla l'importo delle prestazioni pensionistiche alle retribuzioni raggiunte in prossimità dell'età di pensionamento.

Le problematiche, almeno quelle principali, sono dunque comuni a molti altri sistemi pensionistici. È noto che l'invecchiamento della popolazione nelle economie sviluppate, provocato dalla contemporanea caduta della fertilità e dalla mortalità, rende necessario un processo di revisione strutturale dei sistemi pensionistici, nati e sviluppatisi in una fase di sostenuta crescita economica e di forte aumento della natalità. È al tempo stesso evidente che è proprio l'alto grado di consenso di questi sistemi tra la popolazione a renderne spesso difficile il cambiamento, che però, alla luce dei cambiamenti prospettici delle economie e delle società in cui questi si trovano ad operare, risultano sempre più necessari.

Senza entrare nel merito rispetto al modello di sistema pensionistico più opportuno, che deve essere frutto di una scelta politica, è comunque possibile studiare e valutare, da un punto di vista qualitativo, le caratteristiche di un sistema già esistente sotto tre profili che risultano ugualmente importanti per determinarne il successo:

- l'adeguatezza delle prestazioni che esso fornisce ai suoi assicurati presenti e futuri;

- le distorsioni che le imposte necessarie al suo finanziamento determinano sulle scelte degli agenti economici, segnatamente su quelle di risparmio e di offerta di lavoro;
- la sostenibilità finanziaria del sistema, ovvero la sua capacità di generare una dinamica della spesa che sia coerente con quella del prodotto complessivo dell'economia.

Un sistema pensionistico in grado di fornire prestazioni "adeguate", ad un costo "sostenibile" e possibilmente "poco distorsive" per l'economia rappresenterebbe sicuramente un modello vincente. È su questi temi dunque che il dibattito deve concentrarsi.

Una riforma efficace del sistema pensionistico debba basarsi su alcuni principi condivisi. Tra questi:

- un sistema pensionistico è sempre, a prescindere dalla sua regola di finanziamento e da quella di computo delle prestazioni, una istituzione che si occupa di trasferire una parte del prodotto (dell'economia) dalla parte giovane (e attiva sul mercato del lavoro) a quella anziana (ed in pensione). Ne segue che l'invecchiamento della popolazione comporta sempre l'emergere di tensioni in un sistema pensionistico, sia che questo si basi sul meccanismo della ripartizione o su quello della capitalizzazione, sia che la regola di computo delle pensioni sia di tipo retributivo o contributivo. Un'analisi delle prospettive demografiche (fertilità, mortalità, migrazione netta) è dunque un prerequisito sempre necessario alla valutazione della necessità e dell'efficacia di una riforma del sistema pensionistico;
- una riforma delle pensioni non può essere disegnata senza tenere conto delle interrelazioni tra sistema previdenziale e mercato del lavoro. In ultima analisi, dal punto di vista individuale o microeconomico, la pensione può essere pensata come la restituzione nella fase di quiescenza dei contributi versati ed accumulati dall'assicurato nella fase attiva della sua vita. Risulta allora centrale l'analisi delle caratteristiche delle carriere individuali e degli incentivi/disincentivi alla permanenza nel medesimo esercitati dalla normativa pensionistica. Al tempo stesso, dal punto di vista aggregato, non bisogna dimenticare che la contribuzione risulta essere una parte importante del costo complessivo del lavoro e quindi il suo livello influisce sull'allocazione dei fattori di produzione;
- ogni riforma del sistema pensionistico di fatto determina sempre una redistribuzione intergenerazionale delle risorse, il che non la rende "neutra" rispetto alle preferenze dei vari beneficiari, e quindi non può essere pensata come una politica in grado di accontentare tutte le parti in causa. Se si accetta la validità del punto i) risulta evidente che una modifica dell'importo (presente e/o futuro) delle pensioni può essere realizzata solo a patto che il consumo (presente o futuro) delle generazioni attive risulti differente da quello che sarebbe stato in assenza di riforma.

Sulla scorta di queste considerazioni nel seguito del paragrafo cercheremo, anche in relazione ai dati disponibili, di tracciare un quadro sulla situazione, attuale e prospettica, della demografia, del mercato del lavoro e delle regole pensionistiche a San Marino.

2.3 LA DEMOGRAFIA A SAN MARINO: UN'ANALISI DI LUNGO PERIODO.

Il primo criterio per misurare le tensioni cui dovrà fare fronte un sistema pensionistico è quello che deriva dalla analisi delle prospettive demografiche della sua popolazione. In particolare risulta particolarmente utile poter valutare, anche su scenari differenti, l'evoluzione di alcuni signi-

ficativi rapporti demografici nel corso dei prossimi quattro, cinque decenni: il rapporto di dipendenza (numero di persone con più di 65 anni rispetto al numero di persone con età compresa tra 15 e 65 anni) e quota degli ultraottantenni sul totale della popolazione e sul totale delle persone con più di 65 anni. A parità di normativa pensionistica, di partecipazione al mercato del lavoro delle coorti attive e di scelte di pensionamento, infatti, è proprio la dinamica di questi rapporti a spiegare la dinamica della spesa per pensioni.

È al tempo stesso noto che tali rapporti sono destinati ad aumentare drammaticamente nelle nazioni ad economia sviluppata nei prossimi decenni per il concomitante fenomeno della caduta della fertilità e della mortalità (questa soprattutto in età avanzata). La migrazione netta dall'estero esercita infatti solo un parziale effetto di bilanciamento ed ha comunque evidenti limiti di sostenibilità sociale e politica. È anche utile ricordare che molte delle variazioni nella composizione per età della popolazione sono in sostanza già scritte nei comportamenti di fertilità delle generazioni correnti e che quindi le previsioni demografiche, almeno nei prossimi due decenni ed al netto del fattore migratorio, presentano elementi di elevata precisione.

Non essendo a conoscenza, purtroppo, dell'esistenza di previsioni sull'andamento della popolazione di San Marino atteso per i prossimi decenni, per farci un'idea dei possibili scenari demografici futuri abbiamo seguito la strategia di comparare prima le caratteristiche della popolazione di San Marino con quella dei residenti nella Provincia di Rimini. Una volta verificate le somiglianze (ma anche le discordanze) tra le due abbiamo poi utilizzato i dati relativi alle proiezioni 2007-2050 prodotte dall'Istat per l'Italia e per la Provincia di Rimini come guida all'analisi dell'invecchiamento a San Marino. Questo naturalmente significa assimilare i futuri comportamenti di fertilità, mortalità e migrazione netta di San Marino a quelli della Provincia di Rimini.

Le due figure successive riportano le piramidi di età della popolazione presente a San Marino nel 2006 e nella Provincia di Rimini nel 2007.

Figura 2.1a - Piramide per età a San Marino

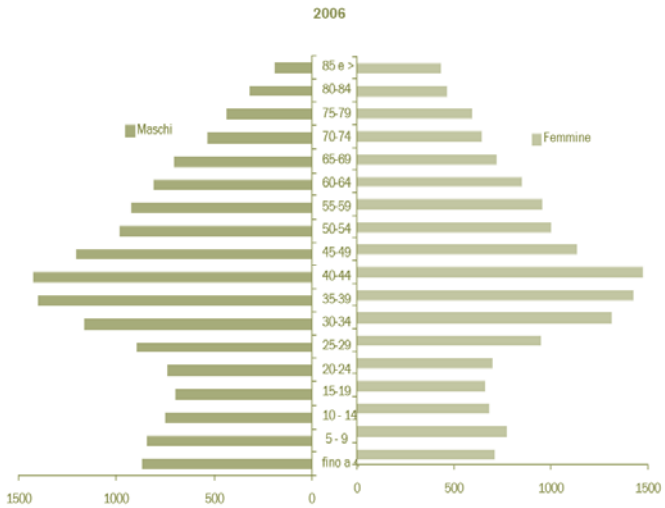
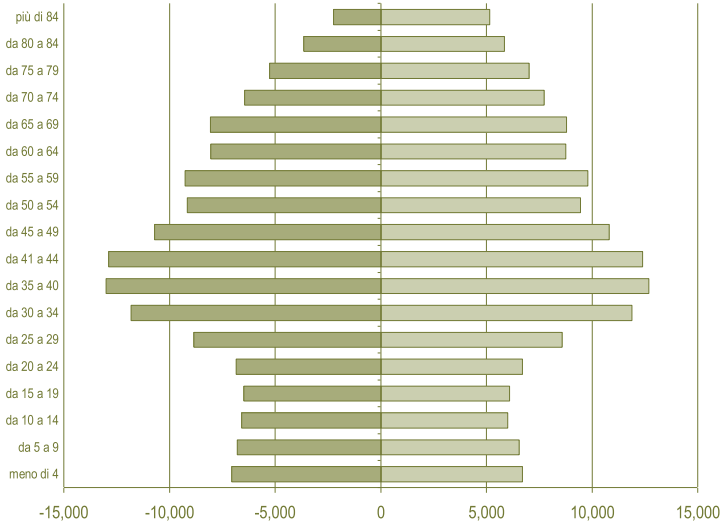


Figura 2.1b - Piramide per età nella Provincia di Rimini



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato 2009 e http://demo.istat.it

Fatta salva la differenza nei livelli, dovuta alla numerosità delle due popolazioni, le due piramidi presentano una struttura sostanzialmente simile. In particolare è possibile notare l'effetto della caduta della fertilità che porta le coorti di età compresa tra 0 e 30 anni ad essere sensibilmente meno numerose di quelle che si trovano nella fase centrale del ciclo di vita. Le coorti più numerose sono quelle di età compresa tra i 35 ed i 50 anni, una notizia positiva nel breve periodo per quanto riguarda la disponibilità di forza lavoro per i prossimi due decenni, ma al tempo stesso preoccupante per quelli successivi quando queste coorti entreranno nella fase di pensionamento e saranno sostituite nel mercato del lavoro dalle successive, come già notato molto meno numerose.

La tabella successiva invece riassume alcune delle principali caratteristiche demografiche di San Marino, della Provincia di Rimini e dell'Italia.

Tabella 2.5 Indicatori demografici a San Marino (2006), nella Provincia di Rimini e in Italia (2007)

	Ex Uomini	Ex Donne	Natalità	Mortalità	IV	ID	IDS
San Marino	794	850	101	72	980%	511%	253%
Rimini	794	848	1017	923	1342%	548%	314%
Italia	786	841	95	95	1241%	563%	312%

Legenda: Ex = aspettativa di vita alla nascita; IV = N > 65 / N <=16 con N numerosità della popolazione; ID = (N<=16 + N>65) / 16<N<=64; IDS = N >65 / 16<N<=64.
Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato 2009 e http://demo.istat.it

Le prime due colonne riportano l'aspettativa alla nascita di donne ed uomini. La terza e la quarta sono il tasso di natalità (numero di nati ogni 1.000 persone residenti) ed il tasso di mortalità (numero di morti ogni 1.000 persone residenti). Le ultime tre colonne infine sono tre importanti rapporti demografici:

- l'indice di vecchiaia (IV), ovvero il rapporto tra il numero di persone con più di 65 anni ed il numero di persone con meno di 16 anni;
- l'indice di dipendenza, ovvero il rapporto tra la somma dei due sottoinsiemi della popolazione descritti sopra ed il numero complessivo di persone in età compresa tra 17 e 64 anni;
- l'indice di dipendenza strutturale, ovvero il rapporto tra il numero di persone con più di 64 anni ed il numero di persone in età compresa tra 17 e 64 anni.

- In termini di aspettativa di vita le tre popolazioni non riportano differenze significative.

Il tasso di natalità è leggermente più alto a San Marino e Rimini rispetto all'Italia, mentre il tasso di mortalità è più basso (7.2) rispetto alle altre due aree. In termini di rapporti di dipendenza l'indice di vecchiaia (IV) è decisamente inferiore a San Marino, mentre minori sembrano le differenze negli altri due indici.

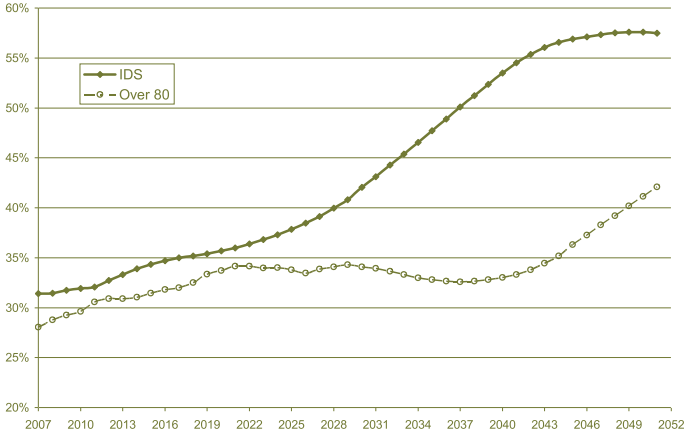
In sostanza gli indicatori demografici sembrano dipingere una situazione non troppo differente tra le tre aree esaminate, in particolare tra San Marino e la Provincia di Rimini.

Sulla base di questa conclusione nel seguito di questa sezione esaminiamo le proiezione sulla dinamica della popolazione della Provincia di Rimini nell'ipotesi che queste possano fornire indicazioni non troppo distorte sulla possibile evoluzione demografica a San Marino.

Nel grafico e nella tabella successivi riportiamo i dati delle proiezioni dell'Istat per la popolazione della Provincia di Rimini. Nel grafico presentiamo l'evoluzione del tasso di dipendenza strutturale, l'indicatore demografico che meglio approssima le tensioni che la demografia esercita sui sistemi pensionistici e della quota di individui con più di 80 anni rispetto al numero di individui con più di 65 anni, un indicatore che approssima l'intensità dell'invecchiamento all'interno di una popolazione.

L'indice di dipendenza strutturale passa da poco più del 30% a quasi il 60% alla fine del periodo di simulazione. In altri termini la quota di anziani rispetto al numero di individui in età attiva è destinata a quasi raddoppiare nel giro di poco più di quattro decenni. All'interno della popolazione anziana poi aumenterà, soprattutto dopo il 2040 la quota di persone con più di 80 anni: essa è pari al 28% all'inizio del periodo di simulazione e passa al 41% nel 2050.

Figura 2.2 Proiezione al 2050 dell'indice di dipendenza strutturale e della quota di persone con più di 80 anni rispetto al numero di persone con più di 65 anni nella Provincia di Rimini.



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Istat. http:\demo.istat.it

La tabella 2.6 infine riporta i quattro indici descritti sopra in alcuni anni della simulazione.

Tabella 2.6 | Indicatori demografici in alcuni anni della proiezione.

Anno	2007	2020	2030	2040	2050
IV	134%	137%	160%	189%	197%
ID	55%	62%	68%	82%	87%
IDS	31%	36%	42%	53%	58%
Over 80	28%	34%	34%	33%	41%

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su sulle previsioni Istat. http:\demo.istat.it

Anche in questo caso l'andamento temporale degli indici testimonia l'intenso processo di invecchiamento della popolazione, causato dal contemporaneo crollo della quota dei giovani e dalla crescita delle persone con più di 65 anni rispetto alla popolazione complessiva.

2.4 IL MERCATO DEL LAVORO A SAN MARINO

In questa sezione analizziamo le caratteristiche del mercato del lavoro di San Marino in relazione ai possibili effetti che queste potranno determinare sugli equilibri di medio-lungo termine del sistema pensionistico. Prima di presentare i dati analizziamo alcuni importanti risultati della teoria economica sul ruolo e le interazioni tra mercato del lavoro e sistemi pensionistici.

2.4.1. INTERAZIONI MICRO E MACROECONOMICHE CON IL SISTEMA PENSIONISTICO: QUALCHE RIFLESSIONE

Le relazioni tra le condizioni del mercato del lavoro e quelle del sistema pensionistico sono numerose ed interessano sia l'ambito microeconomico, ovvero quello relativo alle scelte individuali ed all'efficienza, sia quello macroeconomico, ovvero quello relativo alla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico.

Dal punto di vista microeconomico possiamo pensare che per ogni lavoratore la partecipazione ad un sistema pensionistico sia analoga all'adesione ad un piano pluriennale di risparmio: nella fase attiva il lavoratore versa dei premi assicurativi (i contributi per la pensione), si impegna a non riscuoterli fino all'età di pensionamento e una volta raggiunta questa età ottiene in cambio una pensione assimilabile ad una rendita che gli viene corrisposta sino al termine della vita (con possibili estensioni di reversibilità per coniuge ed eventuali figli).

È dunque possibile individuare un "rendimento implicito" confrontando la somma complessiva dei contributi con la somma complessiva delle pensioni attese.

In linea di principio è condivisibile che il rendimento offerto ai suoi assicurati dal sistema pensionistico pubblico non debba dipendere dall'età scelta per il pensionamento. Se si realizza questa condizione è possibile disegnare un sistema pensionistico che non incentiva le uscite precoce dal mercato del lavoro. Affinché questo obiettivo sia realizzato occorre che la regola per il computo della pensione sia in grado di tenere conto che, alla maturazione dei requisiti per il pensionamento, un anno aggiuntivo nel mercato del lavoro significa maggiori contributi versati nel ciclo di vita ma soprattutto minori

pensioni attese nella vita residua: la neutralità del sistema viene realizzata quando in questo caso, l'aumento della pensione annuale è tale da compensare la minore durata nella condizione di pensionato. In caso contrario, e molte evidenze empiriche dimostrano che l'incentivo è percepito dai lavoratori, vi sarà la tendenza ad anticipare quanto prima possibile il pensionamento.

Dal punto di vista macroeconomico possiamo affermare con sicurezza che una dinamica sostenuta dell'occupazione ed alti tassi di crescita delle retribuzioni reali sono sempre una buona notizia per lo stato di salute di un sistema pensionistico (pubblico).

La base imponibile su cui si fonda in grande parte la capacità di finanziamento di un sistema pensionistico a ripartizione è infatti la massa retributiva. Se questa cresce a tassi elevati, perché è alta la crescita degli occupati e/o perché è alta la dinamica retributiva (a sua volta nel lungo periodo guidata dalla produttività del lavoro), allora è ragionevole pensare che non si creino tensioni finanziarie in un sistema che utilizza i contributi previdenziali correnti per finanziare le pensioni correnti. Al contrario dinamiche poco soddisfacenti nell'occupazione e/o nella produttività del lavoro avranno effetti di segno opposto sulla disponibilità di risorse per finanziare le pensioni e renderanno evidente la natura intrinsecamente redistributiva (tra generazioni) di ogni sistema pensionistico e le tensioni che in esso si generano quando la popolazione invecchia.

2.4.2. ANALISI QUANTITATIVA DEI TASSI DI OCCUPAZIONE E PARTECIPAZIONE A SAN MARINO.

L'economia di San Marino si caratterizza per gli alti livelli di occupazione e partecipazione al mercato del lavoro. Sulla base delle informazioni della Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato 2009 ad esempio il tasso di occupazione totale, dato dalla somma degli occupati residenti e dei frontalieri in rapporto alla popolazione residente attiva era già pari al 95,8% nel 2003, è cresciuto negli anni successivi ed è arrivato al 103,6% a giugno del 2008. Nel medesimo periodo il tasso di occupazione interno è rimasto invece è cresciuto in maniera più debole passando dal 70% al 72%.

Di particolare interesse, soprattutto nei confronti internazionali, è il dato relativo al tasso di occupazione delle donne residenti a San Marino: questo era pari al 65% nel 1996 ed al 69,2% nel 2003. Si tratta di valori ragguardevoli che situano San Marino in cima alle classifiche internazionali sulla partecipazione al mercato del lavoro. A questo riguardo nella tabella che segue presentiamo un confronto del tasso di occupazione maschile, femminile e totale tra San Marino, l'Italia ed il Nord Est italiano per il 2007. La maggiore occupazione di San Marino tende a ridursi una volta che il confronto venga fatto con la più omogenea area del Nord Est. In questo caso il tasso di occupazione maschile è sostanzialmente uguale, mentre una certa differenza, a favore di San Marino, rimane per quanto riguarda la componente femminile.

Tabella 2.7 Tasso di occupazione maschile, femminile e totale per le persone in età 15-65 a San Marino, in Italia e nel Nord-Est. 2007

	San Marino	Italia	Nord Est
Uomini	75,0%	70,7%	77,5%
Donne	67,5%	46,6%	57,5%
Totale	71,1%	58,7%	67,6%

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica e Rilevazione Trimestrale delle Forze Lavoro dell'Istat.

Tuttavia è proprio il dato sul tasso di occupazione complessivo a destare qualche preoccupazione. A questo riguardo infatti può essere utile riflettere sui dati della tabella 2.8.

Tabella 2.8 Dinamica della popolazione, degli occupati e dei frontalieri. 1996 – 2007

Anno	Popolazione	Occupati	Frontalieri	O / P	F / O	(O-F) / P
1996	25,515	16,638	3,167	652%	190%	528%
1997	25,921	17,078	3,408	659%	200%	527%
1998	26,232	17,781	3,828	678%	215%	532%
1999	26,628	18,464	4,244	693%	230%	534%
2000	26,941	18,515	4,554	687%	246%	518%
2001	28,166	19,626	5,090	697%	259%	516%
2002	28,753	19,959	5,191	694%	260%	514%
2003	29,241	19,976	5,090	683%	255%	509%
2004	29,673	20,467	5,268	690%	257%	512%
2005	29,842	20,795	5,644	697%	271%	508%
2006	30,368	21,290	5,685	701%	267%	514%
2007	30,359	22,056	6,230	727%	282%	521%

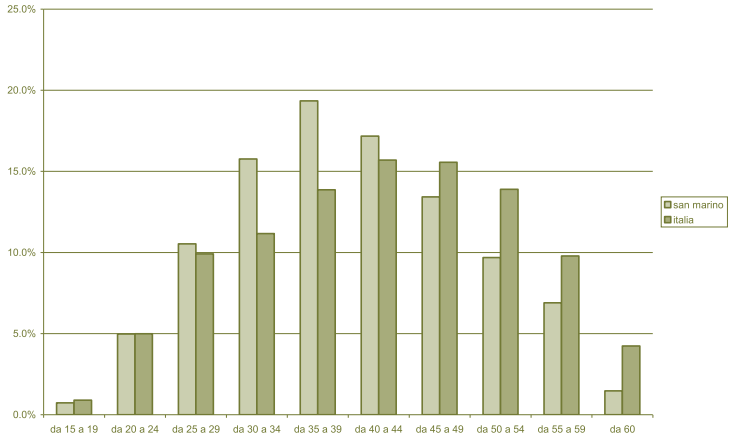
Fonte: Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato. Vari anni.

In un orizzonte di medio termine questi mostrano una popolazione residente che è cresciuta nel tempo ed un numero di occupati che è aumentato ancora più velocemente. La popolazione residente a fine periodo era pari a 25.515 unità nel 1996 e diventa pari a 30.359 unità a metà del 2007. Nel medesimo periodo il numero complessivo di occupati cresce da 16.638 a 22.056 unità. Coerentemente la percentuale degli occupati sui residenti passa da 65,2% del 1996 al 72,7% del 2007, percentuali invidiabili anche da parte di economie che hanno elevati tassi di partecipazione alla forza lavoro. Un dato aggiuntivo, che consente di qualificare meglio il fenomeno della crescita dell'occupazione, è quello che deriva dalla considerazione esplicita dei frontalieri. Il loro numero passa da 3167 unità nel 1996 a 6230 unità nel 2007 con un incremento nel periodo pari quasi al 100%. Il peso dei frontalieri sul totale degli occupati nel medesimo periodo cresce dal 19% al 28,2%. Da ultimo vale la pena di considerare il dato presentato nell'ultima colonna, ovvero il rapporto tra occupati residenti e popolazione residente: esso rimane sostanzialmente costante intorno al 52% durante tutto il periodo considerato: in altri termini la crescita dell'occupazione a San Marino nel periodo 1996-2007 sembrerebbe completamente spiegata dall'aumento dei lavoratori frontalieri.

Questa ultima considerazione stimola alcune riflessioni per quanto riguarda la stabilità del sistema pensionistico. È infatti evidente che il contributo netto dei frontalieri nel breve-medio termine non potrà che essere positivo sui saldi correnti pensionistici. Tuttavia, una volta che gli attuali frontalieri raggiungeranno l'età di pensionamento, essi inizieranno a rappresentare un onere per il sistema. A quel punto se la quota dei frontalieri sul totale della popolazione residente non rimarrà costante l'onere potrebbe ricadere sui futuri residenti sammarinesi.

Da ultimo nelle figure seguenti presentiamo la distribuzione per età della forza lavoro occupata a San Marino ed in Italia.

Figura 2.3 Composizione per età della forza lavoro occupata a San Marino ed in Italia. Popolazione totale. 2007

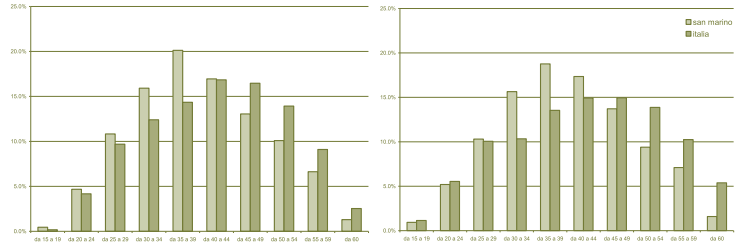


Fonte: Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato 2009

Dalla figura notiamo subito che in media la popolazione occupata sammarinese risulta più giovane di quella italiana. È ad esempio interessante notare che il 50% circa della forza lavoro occupata a San Marino ha meno di 40 anni (alla medesima età per l'Italia la percentuale è del 40%) e l'80% ha meno di 50 anni (il 72% per l'Italia).

La figura successiva scompone la popolazione occupata per sesso. Si nota come la differenza nell'occupazione a giovani età sia più pronunciata tra le donne (figura in alto) che non tra gli uomini (figura in basso).

Figura 2.4 Composizione per età e sesso della forza lavoro occupata a San Marino ed in Italia. Popolazione totale. 2007



Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato 2009 e Indagine Campionaria sui Bilanci delle Famiglie Italiane, 2006.

In sintesi dunque l'analisi quantitativa sui tassi di occupazione a San Marino evidenzia un elevato livello di occupazione della forza lavoro interna, in linea con quelli del Nord Est per la componente maschile ed addirittura superiore per quella femminile. La composizione per età della forza lavoro occupata risulta più giovane rispetto a quella italiana. Infine analizzando retrospettivamente i dati emerge come, a fronte di una crescita abbastanza sostenuta della popolazione residente nel periodo 1996-2007, la forza lavoro complessiva sia cresciuta in maniera ancora più intensa a causa dell'incremento dei lavoratori frontalieri, che nel periodo in considerazione sono aumentati quasi del 100%.

2.5 LA RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO: SOLO IL PRIMO ATTO?

Nel 2005 San Marino ha modificato, in maniera significativa,

alcuni parametri del suo sistema pensionistico. Gli elementi di novità della riforma sono:

- l'inasprimento nella regola generale di computo della pensione;
- il progressivo incremento dell'aliquota contributiva per tutte le gestioni;
- l'accelerazione della transizione al sistema riformato anche per le coorti che entrano nel mercato del lavoro dopo il 2001;
- il progressivo aumento dell'età di pensionamento legale da 60 a 65 anni;
- l'introduzione di un meccanismo di incentivi/disincentivi volto a ridurre i pensionamenti anticipati rispetto all'età legale;
- una modifica al meccanismo di indicizzazione delle pensioni.

Per quanto riguarda la formula di computo della pensione è stato aumentato il periodo di riferimento su cui calcolare le retribuzioni utili al computo della retribuzione pensionabile. Esso passa dagli ultimi 5 anni agli ultimi 10 anni per la principale gestione, quella dei lavoratori subordinati e dagli ultimi 10 anni agli ultimi 15 anni per le gestioni dei lavoratori autonomi. Inoltre è stato abbassato e reso progressivo il coefficiente di rendimento utilizzato nella formula di computo della pensione.

In termini formali la regola di computo della pensione mensile per la principale gestione pensionistica può essere sintetizzata in questo modo per i lavoratori subordinati:

P =	(0.02 * (0.5*tetto/12) + 0.015 * (rp – (0.5*tetto/12)) * N
	dove:
P:	importo mensile lordo della pensione
Tetto:	42000 Euro
Rp:	retribuzione pensionabile ottenuta dividendo la somma delle retribuzioni degli ultimi dieci anni di attività per 2160 e moltiplicando per un fattore pari a 16.125
N:	anzianità contributiva al pensionamento

Rispetto alla formula precedentemente in vigore due sono gli elementi di maggiore rilievo:

- l'abbassamento del coefficiente di rendimento, pari al 3% per i primi 15 anni di contribuzione e al 2% per ogni anno successivo prima della riforma;
- l'introduzione di un tetto retributivo, pari a 21 mila Euro, al di sopra del quale il coefficiente di rendimento si abbassa, rendendo così potenzialmente redistributiva all'interno di ogni generazione la nuova regola di computo della pensione.

L'importo della pensione dipende quindi:

- dalla media delle ultime retribuzioni (rp);
- dall'anzianità contributiva al pensionamento;
- da un coefficiente di rendimento invariante rispetto all'età di pensionamento.

Per carriere contributive piene e redditi medi questa regola assicura che la prima pensione erogata raggiunga circa il 75% dell'ultima retribuzione, calcolata al lordo della tassazione sul reddito e dei contributi a carico di lavoratore e datore di lavoro, un valore ancora generoso nei confronti internazionali, sebbene decisamente più basso rispetto a quello realizzabile con il vecchio regime, che poteva arrivare anche al 100%.

Giova notare che è previsto un meccanismo transitorio per tutti gli assicurati con almeno un anno di contribuzione al 1 gennaio 2006. In questo caso è possibile calcolare la pensione come somma di due quote: una prima, relativa alla contribuzione effettuata fino al 31 dicembre 2005, che riprende sostanzialmente la vecchia, più generosa, formula di computo delle pensioni; una seconda, per i contributi versati successivamente al 31 dicembre 2005, che si basa sulla nuova regola di computo illustrata sopra.

Per quanto riguarda la contribuzione dei lavoratori e dai datori

di lavoro la tabella successiva rende conto dell'aumento previsto a regime per le singole gestioni.

Tabella 2.9 Variazione nell'aliquota contributiva per le singole gestioni pensionistiche

Categoria	Aliquota
Subordinati	dal 11,9% al 19,7%
Agricoltori	10%
Artigiani	dal 19,5% al 21,5%
Commercianti	dal 18,5% al 20,5%
Imprenditori	dal 10% al 13%
Liberi professionisti	dal 10% al 13%
Agenti, rappresentanti, mandatari	dal 10% al 13%

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su fonti varie.

È stato infine previsto un periodo di transizione durante il quale, in maniera graduale le nuove norme sul calcolo della pensione, sull'ammontare dei contributi e sull'età di pensionamento legale e di anzianità vengono applicate anche ai lavoratori che hanno preso servizio prima del 2005. Questa fase è differenziata per ognuna della modifiche sopra ricordate e termina:

- nel 2009 per l'aumento della contribuzione;
- nel 2014 per le pensioni di anzianità, che a partire da quella data potranno essere erogate solo a coloro che con almeno 60 anni di età avranno una carriera contributiva di almeno 40 anni;
- nel 2017 per quanto riguarda l'aumento dell'età legale di pensionamento.

Per quanto riguarda il meccanismo dei disincentivi questo interessa coloro che, raggiunti i 60 anni, abbiano maturato almeno 35 anni di anzianità. In questo caso è prevista la possibilità di uscire dal mercato del lavoro con una penalizzazione che va dal 2% dell'importo della pensione se gli anni di contribuzione sono pari a 39 al 15% se gli anni di contribuzione sono pari a 35.

Sono stati anche introdotti incenitivi per la permanenza nel mercato dopo il raggiungimento dei requisiti per la pensione di anzianità. Questi consistono nel pagamento dell'80% della contribuzione direttamente al lavoratore.

Meno generosa infine è la regola di indicizzazione delle pensioni, che risultano solo ancorate, in maniera decrescente al crescere dell'importo della pensione, alla dinamica dell'inflazione e non sono più legate, come in passato, ad una proxi della crescita nominale dei salari.

In sintesi dunque siamo di fronte ad una riforma di tipo "parametrico" che non ha modificato né il metodo di finanziamento, la ripartizione, né la tipologia di computo della pensione.

Molti aspetti restano ancora aperti.

Tra questi i punti maggiormente critici ci sembrano i seguenti:

resta vigente la presenza di un trasferimento dal bilancio pubblico, previsto per legge, che assicura a tutte le gestioni un versamento annuale pari almeno al 10% del montante contributivo che può salire fino al 25% nel caso si realizzi un disavanzo e che rende poco trasparenti i flussi distributivi del sistema;

- la natura retributiva della regola di calcolo con cui vengono determinati gli importi delle prestazioni, che infatti continuano ad essere direttamente correlati, sebbene in maniera meno generosa che in passato, ad una media delle ultime retribuzioni del lavoratore rappresenta un elemento di continuità rispetto all'assetto passato del sistema e appare una scelta poco coraggiosa alla luce dei cambiamenti attesi nella demografia e nel mercato del lavoro per i prossimi decenni;

- il mantenimento di sette differenti gestioni che confermano la natura "categoriale" del sistema pensionistico pubblico si rivelerà molto probabilmente problematica in futuro. Analogamente a quanto accade in altre nazioni che in passato hanno scelto questo tipo di organizzazione della previdenza, alcune gestioni (in particolare quella dei lavoratori dipendenti) hanno correntemente un saldo di bilancio attivo, grazie anche al contributo proveniente dalle entrate dei contributi per gli assegni familiari e per la disoccupazione, altre invece presentano saldi correnti in disavanzo a causa dell'alto rapporto tra pensionati ed attivi (coltivatori e mezzadri). Differenti tra le categorie restano alcuni dettagli della regola di computo della pensione e soprattutto nel livello dell'aliquota contributiva. Il processo di omogeneizzazione iniziato con la riforma del 2005 dovrebbe essere reso ancora più stringente.

Valutazioni quantitative[9] hanno evidenziato che la riforma pensionistica esercita comunque un significativo impatto finanziario sui saldi del sistema, ma che non è ancora in grado di assicurare la sostenibilità della spesa pensionistica nel medio-lungo termine.

Il legislatore nel 2005 ha scelto, come detto sopra, di mantenere le caratteristiche strutturali del vecchio sistema retributivo. Si è trattato di una scelta di tipo "conservativo" il cui obiettivo è stato quello di mantenere il principio, vigente in passato, in base al quale il sistema pensionistico ha il compito di mantenere il livello di reddito raggiunto in prossimità dell'uscita dal mercato del lavoro, poggiandosi su una forma di solidarietà al tempo stesso:

- intergenerazionale (dai giovani agli anziani);
- categoriale (tra lavoratori e pensionati dello stesso settore);
- intercategoriale (lasciando al bilancio pubblico e quindi in ultima analisi alla tassazione generale il compito di ripianare eventuali disavanzi legati agli andamenti della demografia e fra le varie categorie).

Potevano essere fatte scelte più coraggiose? L'assetto del sistema pensionistico così come emerso dalla riforma del 2005 può considerarsi definitivo?

È difficile parlare di "trasparenza" con riferimento:

- sia ai trasferimenti fra gestioni pensionistiche in attivo e in passivo, quindi a gestioni pensionistiche di categorie professionali diverse (come diversa è la loro contribuzione);
- sia ai trasferimenti dal Bilancio del settore pubblico (e quindi dalle tasse che pagano tutti i cittadini).

Le simulazioni che presentiamo nella parte finale di questo paragrafo vogliono aiutare a dare una risposta a queste domande. Lasciando per ora le valutazioni su adeguatezza, efficienza e sostenibilità del sistema riformato alla prossima sezione, vale la pena di fare qualche considerazione teorica sul disegno complessivo del sistema pensionistico che emerge dalla riforma. Come abbiamo già sottolineato la riforma del 2005 non appare particolarmente audace e sembra il frutto di mediazioni volte a mantenere l'assetto storico del sistema pensionistico con accorgimenti volti ad arginare le tensioni finanziarie più che a contrastarle.

La letteratura economica ha da qualche tempo evidenziato che in presenza di un processo di invecchiamento della popolazione i

9 Ci riferiamo in particolare a quelle effettuate da Guerini ed associati prima e dopo la riforma del 2005.

sistemi di tipo a "beneficio definito", di cui quelli che adottano la regola retributiva sono un esempio importante, presentano importanti elementi di debolezza che ne suggeriscono la sostituzione.

In prima battuta è stato sottolineato che i sistemi di tipo retributivo non sono neutrali rispetto alle scelte di lavoro:

- sia dal lato della domanda (i contributi aumentano il costo del lavoro e sono percepiti dalle imprese come tasse);
- sia dal lato dell'offerta (in generale le regole retributive non premiano sufficientemente la permanenza di un individuo nel mercato del lavoro, una volta che questi abbia maturato i requisiti per la pensione).

I due effetti, sulla domanda e sull'offerta tendono entrambi a ridurre la quantità di lavoro utilizzata dalle imprese ovvero a ridurre il numero di lavoratori attivi. In una fase di invecchiamento della popolazione, che si caratterizzerà anche per flussi di nuovi coorti via via meno numerose, questo tipo di effetto non è auspicabile. Al contrario occorrerebbe che la regola pensionistica incentivasse la permanenza nel mercato del lavoro.

Inoltre le regole di tipo retributivo sono poco trasparenti. Uno dei più consolidati risultati della ricerca teorica sui sistemi pensionistici a ripartizione evidenzia che il rendimento implicito riconosciuto ai contributi versati nella fase attiva dagli assicurati è "sostenibile", ovvero non genera una crescita della spesa incompatibile con la dinamica dei contributi pensionistici che la finanziano a patto che esso sia pari alla crescita della massa retributiva la quale a sua volta, nel lungo periodo, non si discosta dalla crescita del Prodotto Interno Lordo dell'economia. In caso contrario, in particolare se il rendimento è superiore, la spesa per pensioni è destinata ad essere maggiore delle entrate contributive e questo richiede interventi continui sulla meccanica del sistema, sia sotto forma di aumenti delle aliquote contributive (come del resto è successo con la riforma del 2005), sia con trasferimenti dal bilancio pubblico (come già avviene nell'attuale sistema pensionistico sammarinese).

Da ultimo con regole di tipo "retributivo" è più difficile correlare l'importo della pensione alla vita attesa al momento del pensionamento. Al contrario questa caratteristica della regola di computo è molto più facile da implementare in un sistema pensionistico di tipo contributivo, dove l'importo della pensione dipende dalla somma dei contributi versati nel corso della vita attiva e proprio dalla durata attesa del pensionamento.

Più controversa, anche da un punto di vista teorico, è invece la questione legata all'opportunità di sviluppare un sistema (complementare) di previdenza basato sul meccanismo della capitalizzazione.

In questo caso la superiorità dell'allocazione delle risorse che ne deriverebbe agli assicurati dipende dalla capacità di un sistema pensionistico di tipo misto di assicurare una migliore combinazione di rischio-rendimento rispetto a quanto non sia in grado di fare un sistema pensionistico basato sulla sola regola della ripartizione. Non bisogna inoltre dimenticare che lo sviluppo di una componente a capitalizzazione non pone problemi di redistribuzione intergenerazionale delle risorse solo a patto che le risorse per il suo finanziamento siano "nuove" ovvero non derivino da una riallocazione dei contributi che finanziano il sistema pensionistico pubblico a ripartizione.

2.6 UNA VALUTAZIONE "QUALITATIVA" DELLA RIFORMA E DEI SUOI EFFETTI SU ADEGUATEZZA, SOSTENIBILITÀ ED EFFICIENZA

In questa sezione presentiamo i risultati di una serie di simulazioni volte a misurare gli effetti della riforma pensionistica sammarinese. In particolare ci concentriamo su alcuni indici che valutati nel loro insieme contribuiscono a formare un giudizio sulle caratteristiche di medio-lungo termine del sistema.

Gli indicatori calcolati sono:

- la Ricchezza Pensionistica (SSWN), cioè il valore attuale, calcolato all'inizio della vita lavorativa di un individuo, dei benefici pensionistici al netto del valore attuale dei contributi;
- il Net Present Value Ratio (NPVR), ovvero il rapporto tra il valore attuale dei benefici pensionistici ed il valore attuale dei contributi rispettivamente versati e ricevuti da un assicurato nel corso della sua vita;
- il Tasso Interno di Rendimento (TIR), ovvero il tasso di sconto che, applicato al flusso dei contributi e delle pensioni attese da un individuo nel corso della sua vita rende pari a zero la ricchezza pensionistica;
- il Tasso di Sostituzione (TS), vale a dire il rapporto tra la prima pensione e l'ultima retribuzione;
- il Tax Rate (TR), ovvero il rapporto tra la variazione nella ricchezza pensionistica (SSWN) derivante dalla posticipazione di un anno della decisione di pensionamento ed il salario atteso nell'anno successivo.

Gli indicatori riportati sopra sono calcolati su individui rappresentativi che iniziano a lavorare a 25 anni, hanno un profilo costante di crescita delle retribuzioni, carriera contributiva piena e vanno in pensione secondo la normativa vigente a San Marino. Al fine di rendere più completa l'analisi presentiamo differenti casi che cercano di tenere in considerazione:

- le differenze che possono emergere dall'appartenenza alla gestione pensionistica;
- la coorte di appartenenza dell'assicurato;
- l'evoluzione della mortalità attesa.

Nelle simulazioni consideriamo poi un'economia a zero inflazione: questo significa che i valori monetari possono essere intesi come a prezzi 2009.

Prima di presentare i risultati vale la pena sintetizzare quali informazioni si possono derivare dalla lettura dei singoli indici.

La ricchezza pensionistica (SSWN), il net present value ratio (NPVR) ed il tasso interno di rendimento (TIR) sono indicatori costruiti sulla somma (attualizzata) dei flussi di contribuzioni e pensioni attesi da un individuo nel corso della sua vita. Esprimono quindi una valutazione sul grado di convenienza complessiva della partecipazione al sistema pensionistico, inteso come una forma di risparmio di lungo periodo. In particolare la ricchezza pensionistica misura il valore di questa convenienza. Il net present value ratio è un indicatore della convenienza della partecipazione al sistema pensionistico rispetto ad un investimento alternativo. Esso viene ottenuto calcolando il rapporto tra il valore attuale delle pensioni ed il valore attuale dei contributi, entrambi scontati ad un tasso costante. Se il rapporto è maggiore di 1 allora possiamo dire che la partecipazione al sistema pensionistico risulta vantaggiosa rispetto ad un investimento che abbia un rendimento pari al tasso di sconto scelto per il computo del NPVR. Inoltre confronti del NPVR per differenti individui/età di pensionamento rendono possibile una valutazione di come la convenienza alla partecipazione al

sistema pensionistico cambia nel tempo e per le singole figure considerate. Il tasso interno di rendimento (TIR) è il tasso di sconto che rende pari ad 1 il NPVR. Esso è un fondamentale indicatore di sostenibilità del sistema pensionistico: ogni volta che il TIR è maggiore del tasso di crescita del PIL infatti ci troviamo di fronte ad un piano pensionistico che implicitamente determina una crescita della massa pensionistica (o almeno della parte di questa rappresentata dalla figura simulata) superiore alla crescita della massa salariale che in un sistema pensionistico a ripartizione serve a finanziarla.

Il tasso di sostituzione (TS) è un indicatore, per quanto semplice, molto utilizzato anche in ambito internazionale, per misurare l'adeguatezza di un sistema pensionistico. Esso fornisce, in prima battuta, un'idea sulla capacità che il sistema pensionistico ha di mantenere il tenore di vita raggiunto dall'assicurato in prossimità del pensionamento. Tuttavia le informazioni che esso fornisce possono essere incomplete: le grandezze utilizzate per calcolare il rapporto sono misurate al lordo degli oneri fiscali e contributivi e quindi non danno un'informazione sul reale potere di acquisto delle medesime. Inoltre, ma questo non è il caso di San Marino, in presenza di sistemi di imposizione progressivi, distorcono il rapporto perché in generale le pensioni lorde ricadono in scaglioni dove l'aliquota marginale è più bassa rispetto a quella pagata sulle retribuzioni.

Il tax rate (TR) infine è una misura di convenienza al margine. Essa indica quale è, se presente, il costo che il lavoratore deve sostenere nel caso decida di rimanere un anno in più sul mercato del lavoro, una volta raggiunti i requisiti minimi per l'accesso alla pensione. In questo senso si parla di "tassa" intesa come strumento per misurare la distorsione operata dal sistema pensionistico sulle scelte relative all'offerta di lavoro.

La prima simulazione si riferisce ad un lavoratore dipendente nel sistema a regime. Essa ha l'obiettivo di definire le caratteristiche di lungo termine del sistema, una volta che tutte la transizioni siano arrivate a conclusione. Ci riferiamo ai lavoratori dipendenti perché questi rappresentano la maggioranza degli assicurati al sistema pensionistico. L'età di pensionamento ipotizzata è pari a quella "legale", ovvero 65 anni.

Abbiamo considerato tre differenti situazioni, che si differenziano tra loro per il numero di anni di contribuzione, rispettivamente pari a 40, 35 e 30 anni. In altri termini abbiamo cercato di simulare, oltre al caso di carriere retributive continue, anche quello, sempre più frequente nel mercato del lavoro, di situazioni in cui vi sono periodi di tempo di disoccupazione e/o non appartenenza alla forza lavoro.

Abbiamo infine distinto la situazione degli uomini da quella delle donne: la ragione di questa scelta va essere ricercata nella differente aspettativa di vita al momento del pensionamento, più alta per le donne, che influenza in maniera non secondaria il computo degli indicatori che sono basati sulla somma complessiva delle pensioni ricevute e dei contributi versati (SSWN, TIR, NPVR). Il tasso di crescita delle retribuzioni è costante e pari al 2.5% annuo, non c'è inflazione e assumiamo che il tetto retributivo cresca al tasso del 2% annuo. La retribuzione d'entrata, ovvero quella del primo anno di occupazione, è fissata in 20 mila Euro.

In termini di tasso di sostituzione il sistema riformato sembra è in grado di assicurare un valore superiore al 70% solo a soggetti con carriere contributive continue e lunghe. Negli altri casi il valore del rapporto scende, in maniera anche considerevole nel caso di un'anzianità contri-

butiva di 30 anni al pensionamento. A regime dunque l'adeguatezza del sistema sembra dipendere in maniera cruciale dalla durata della fase di versamento dei contributi e quindi indirettamente dall'età di pensionamento, che per carriere che mediamente iniziano tra i 25 e i 30 anni non potrà essere troppo differente dai 65 anni di questa simulazione. Può essere utile a questo riguardo ricordare che, secondo i dati della Relazione al bilancio dell'Istituto per la Sicurezza Sociale del 2008, l'età media di pensionamento è stata pari a 61,35 anni per la gestione principale dei lavoratori subordinati e 62 per gli artigiani. Insieme queste hanno portato a pensione il 95% del totale dei pensionati nel 2008. In prospettiva dunque il mantenimento dell'adeguatezza delle prestazioni richiederà un età di uscita dal mercato del lavoro significativamente maggiore rispetto a quella corrente.

Tabella 2.10 Indicatori del sistema pensionistico di San Marino a regime con età di pensionamento pari a 65 anni.

	Anni di contributi	Pensione	SSWN	TS	NPVR	TIR
Donne						
	40	376	2722	718%	242	43%
	35	291	2792	628%	271	48%
	30	220	2672	538%	295	52%
Uomini						
	40	376	2294	718%	219	41%
	35	291	2460	628%	250	46%
	30	220	2421	538%	277	51%

I valori della pensione e della ricchezza pensionistica sono espressi in migliaia di Euro a prezzi 2009.
Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB

L'adesione al sistema pensionistico pubblico sembra essere ancora un'opzione particolarmente conveniente alla luce dei valori stimati per il NPVR. Questo risulta essere stabilmente superiore a 2. Il valore che indica la neutralità di questo investimento rispetto a quello alternativo è infatti pari ad 1 e nella simulazione il rendimento alternativo è fissato ad 1.5%. La convenienza è crescente al diminuire dell'anzianità contributiva, un primo indicatore della scarsa convenienza che il metodo retributivo offre a coloro che restano più a lungo nel mercato del lavoro ed è più alto per le donne, che in media hanno una maggiore aspettativa di vita e quindi possono godere più a lungo della corresponsione della pensione.

Il tasso interno di rendimento infine risulta sempre compreso tra il 4% ed il 5%, un risultato coerente con quanto visto nella misura del NPVR. Si tratta di un dato che comporta più di un elemento di preoccupazione sulla tenuta futura dei saldi del sistema pensionistico. Trattamenti pensionistici di questa dimensione risulteranno in una prospettiva macroeconomica compatibili con la dinamica della massa retributiva dei lavoratori di San Marino solo a patto che anche questa cresca, in futuro, alla medesima velocità del passato.

Ricordando che si tratta di valori reali (l'inflazione è pari a zero in tutte le simulazioni), che la popolazione di San Marino fronteggerà un importante processo di invecchiamento della popolazione e che la crescita futura non potrà essere dipendente solo da elementi quantitativi (maggior numero di lavoratori) ma dipenderà sempre più dalla qualità del lavoro e dalla sua produttività, vi sono più che fondati dubbi sulla realizzabilità di questo risultato anche per i futuri decenni (mentre è stato coerente con le dinamiche passate della crescita).

La tabella successiva evidenzia il ruolo della categorialità del sistema pensionistico di San Marino. Essa confronta il TIR per le differenti gestioni pensionistiche, distinguendo tra uomini e donne. Dal punto di vista distributivo non vi sono ragioni particolari per pensare che il rendimento implicito offerto agli assicurati da un sistema pensionistico pubblico

debba essere differente. A maggior ragione il rendimento non dovrebbe risultare più elevato per le categorie che situano i loro iscritti nella parte alta della distribuzione del reddito.

Tuttavia la scelta di correlare la pensione alla retribuzione e non ai contributi e la decisione di lasciare differenti livelli di contribuzione per le singole gestioni pensionistiche genera risultati di non semplice interpretazione in termini distributivi e rischiosi in termini di sostenibilità del sistema.

Il TIR varia da un valore minimo del 4% per gli artigiani uomini ad uno massimo del 5.1% per le categorie residuali (agenti, rappresentanti, mandatari). Giova ricordare che la dispersione tenderebbe ad aumentare con età di pensionamento inferiori rispetto a quelle scelte nella simulazione.

Tabella 2.11 Tasso interno di rendimento nel sistema a regime per un età di pensionamento di 65 anni e differenti gestioni pensionistiche.

Categoria	Donne	Uomini
dipendenti	4,3%	4,1%
artigiani	4,0%	3,8%
commercianti	4,2%	4,0%
altri	5,1%	5,0%

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB

La tabella 2.10 ha evidenziato che l'età di pensionamento risulta una variabile cruciale ai fini del raggiungimento dell'obiettivo dell'adeguatezza del sistema pensionistico. Nella tabella successiva presentiamo un'analisi sull'efficacia del meccanismo dei disincentivi previsto dalla riforma. Nella parte alta della tabella abbiamo calcolato, per i soli uomini appartenenti alla categoria dei lavoratori dipendenti, gli indicatori pensionistici in assenza di disincentivi partendo da una situazione di 60 anni di età e 35 di anzianità contributiva e passando, anno per anno a 65 anni di età e 40 di anzianità contributiva. Nella seconda parte della tabella abbiamo invece introdotto i disincentivi previsti dalla legge che sono pari ad una penalizzazione del 15%, 10%, 6%, 4% e 2% nei quattro anni che precedono il 65esimo di età.

I risultati della simulazione sono confortanti. Il disincentivo ha effetti di rilievo, soprattutto sugli indicatori di convenienza al margine, che sono quelli in base ai quali si suppone i lavoratori prendano la loro decisione sulla permanenza o meno nel mercato del lavoro. Il tax rate infatti è positivo, ovvero diventa un sussidio, ed è crescente al diminuire dell'età di pensionamento.

Tabella 2.12 Gli effetti dei disincentivi all'uscita anticipata dal mercato del lavoro. Lavoratore dipendente, uomo.

	Eta/anz,contr	pensione	tir	npvr	ts	tax rate
Senza disincentivo						
	1 5/7	29,1	4,6%	2,50	62,8%	3,5%
	1 25/36	30,7	4,5%	2,44	64,6%	5,4%
	1 25/37	32,3	4,4%	2,38	66,4%	7,2%
	1 25/38	34,0	4,3%	2,32	68,2%	9,1%
	1 25/39	35,8	4,2%	2,26	70,0%	11,0%
	1 5/8	37,6	4,1%	2,19	71,8%	
Con disincentivo						
	1 5/7	24,7	4,2%	2,30	53,4%	-47,2%
	1 25/36	27,6	4,3%	2,39	58,1%	-36,1%
	1 25/37	30,4	4,4%	2,44	62,4%	-15,5%
	1 25/38	32,6	4,4%	2,44	65,4%	-13,8%
	1 25/39	35,0	4,3%	2,43	68,6%	-10,4%
	1 5/8	37,6	4,1%	2,19	71,8%	

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB

In altri termini, con riferimento al caso 60/35 e disincentivo,

restare sul mercato del lavoro comporterebbe un guadagno di ricchezza pensionistica pari al 47,2% del salario aggiuntivo che il lavoratore incasserebbe con un anno in più di lavoro. Il vantaggio decresce all'avvicinarsi dell'età legale di pensionamento. È interessante notare che, in assenza di disincentivi, il tax rate diventa positivo ovvero la normativa spinge il lavoratore ad uscire quanto prima possibile dal mercato del lavoro. Da ultimo uno sguardo ai TIR porta alla conclusione che, dal punto di vista della sostenibilità, i disincentivi non tolgono le perplessità sulla tenuta del sistema nel lungo periodo.

La tabella successiva analizza, in maniera sintetica, i possibili scenari della transizione dal vecchio al nuovo regime. In essa riportiamo il livello della pensione, quello del tasso di sostituzione e quello del tasso interno di rendimento per un lavoratore subordinato che vada in pensione al compimento del 65-esimo anno di età con un'anzianità contributiva di 40 anni. Distinguiamo però 4 casi, che si differenziano tra loro in relazione al numero di anni passati nel vecchio, più generoso, regime pensionistico. La prima riga riporta i risultati della tabella 2.10, ovvero quelli di un lavoratore che rientra completamente nel regime pensionistico riformato. Le righe successive misurano gli indicatori pensionistici nel caso di presenza di 10, 20 o 30 anni nel vecchio regime. Il vantaggio di questo ultimo è evidente. Il tasso di sostituzione passa dal 71,8% al 95,3% ed il tasso interno di rendimento dal 4,3% al 4,86%[10]. In generale la transizione risulta un aspetto problematico per la sostenibilità dei conti pensionistici nei prossimi decenni quando i neo pensionati probabilmente vanteranno nei confronti del sistema pensionistico prestazioni che generano tassi di sostituzione ancora vicini al 90% e tassi di rendimento vicini al 5%.

Tabella 2.13 La transizione dal vecchio al nuovo regime per un lavoratore subordinato uomo di 65 anni e 40 di anzianità contributiva.

Anni nel vecchio regime	pensione	ts	tir
0	37,6	718%	430%
10	44,4	848%	456%
20	48,5	926%	480%
30	49,9	953%	486%

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB

Da ultimo la tabella 2.14 riporta una simulazione sulla sensibilità dei risultati rispetto alla velocità di adeguamento nel tempo del tetto retributivo, ovvero della soglia retributiva al di sopra della quale il coefficiente di rendimento della formula pensionistica passa dal 2% all'1,5%. Se da una parte tale soglia assicura una qualche forma di progressività intragenerazionale e limita la dinamica della spesa complessiva per pensioni, dall'altra non bisogna dimenticare che il suo mantenimento in termini nominali è assai improbabile nel medio-lungo termine. È infatti evidente che soglie, tetti e basi pensionistiche richiedono adeguamenti discreti per tenere conto della perdita di potere di acquisto delle retribuzioni nominali a causa dell'inflazione, ma anche della crescita reale delle medesime (e quindi dei trattamenti pensionistici).

Nella tabella che segue quindi abbiamo calcolato, per un lavoratore con carriera contributiva piena ed età di pensionamento pari a 65 anni, tre differenti scenari:

10 Si noti che in questo ultimo caso abbiamo tenuto conto del progredire dell'aspettativa di vita dei neoassunti rispetto ai lavoratori adulti. Questo effetto tende a controbilanciare quello normativo-istituzionale.

- nel primo il tetto rimane costante in termini nominali per tutto il periodo della simulazione;
- nel secondo e nel terzo cresce rispettivamente del 1% e del 2% all'anno.

L'effetto di questa scelta non è trascurabile, sia sul tasso di sostituzione, che passa dal 65,5% al 73,3%, che nel tasso interno di rendimento, che abbiamo tenuto separato per uomini e donne.

In generale possiamo dire che la scelta del livello del tetto retributivo rappresenta un'importante (ed occulto) strumento a disposizione del policy maker nei prossimi anni:

- non adeguarlo (o farlo ex post in maniera incompleta) assicura la realizzazione di tassi di rendimento inferiori e forse più vicini a quelli che realisticamente saranno finanziariamente sostenibili;
- adeguarlo e quindi assicurare il mantenimento di tassi di sostituzione vicini a quelli attesi dai lavoratori dopo la riforma del 2005, può risultare costoso in termini finanziari.

Tabella 2.14 Effetti di differenti regole di indicizzazione del tetto retributivo nella nuova forma di computo della pensione.

Indicizzazione	pensione	ts	tir_uomo	tir_donna
Nessuna	32,8	65%	3,4%	3,8%
1% annuo	34,9	70,5%	3,6%	4,0%
2% annuo	37,6	73,3%	4,1%	4,3%

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB

2.7 IL SISTEMA PENSIONISTICO PUBBLICO DI SAN MARINO È ADEGUATO E SOSTENIBILE? QUALE RUOLO PUÒ GIOCARE LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE?

Il grande assente di questi ultimi anni, nel dibattito intorno alla riforma dei sistemi pensionistici, è il sistema complementare. La ragione principale di questo improvviso silenzio sull'opportunità di adottare sistemi pensionistici basati sul meccanismo della capitalizzazione e quindi collegati ai rendimenti dei mercati finanziari non è casuale in anni in cui la capitalizzazione delle borse ha subito riduzioni anche maggiori del 50% in pochi mesi.

I dati presentati nelle sezioni precedenti però mettono in evidenza che il sistema pensionistico di San Marino non ha ancora risolto il problema di individuare un assetto adeguato e sostenibile nel medio lungo termine. Le pensioni pubbliche del futuro, in particolare, sembrano troppo generose (cioè non sostenibili) rispetto alla dinamica delle retribuzioni che saranno chiamate a finanziarle.

In altri termini lo sviluppo della previdenza complementare è un passaggio non evitabile, se si vuole che i futuri pensionati possano godere di condizioni di vita comparabili con quelle dei pensionati correnti.

Alla luce delle considerazioni fatte sulla componente pubblica e sul suo assetto nel medio lungo periodo e in considerazione della dimensione complessiva dell'economia di San Marino due osservazioni ci paiono comunque utili.

Lo sviluppo di un sistema pensionistico complementare che abbia l'obiettivo di integrare l'importo futuro dei trattamenti pubblici non può essere realizzato a costo zero per la società. In altri termini occorre che i trattamenti futuri siano alimentati da contribuzione corrente: questo significa che i lavoratori correnti dovranno aumentare oggi e nei prossimi anni il loro risparmio (e quindi, a parità di reddito, dovranno ridurre i consumi) oppure che la contribuzione dovrà pervenire da altre fonti. Queste potreb-

bero essere il TFR, ma allora saranno le imprese che rinunciano a risorse correnti, oppure dal bilancio pubblico e quindi in ultima analisi dai contribuenti. Si tratta di un ragionamento al limite della banalità, ma è opportuno ribadire questo punto per evitare il ritorno ai facili trionfalismi sulle qualità superiori della capitalizzazione rispetto alla ripartizione.

In seconda istanza, con riferimento alla realtà sammarinese, è importante sottolineare che la platea dei potenziali sottoscrittori dei fondi è pari, nell'ipotesi più ottimistica di adesione al 100%, a qualche decina di migliaia di lavoratori. Sembra opportuno, anche al fine di contenere i costi di gestione e quelli amministrativi che nel caso dei sistemi a capitalizzazione possono arrivare anche al 30% dei rendimenti complessivi, ridurre al massimo la frammentazione o meglio istituire un unico fondo pensione, magari sulla scorta delle esperienze fatte dalle Province a statuto speciale italiane che da qualche tempo stanno seguendo questa impostazione, sarebbe una politica auspicabile.

Una volta definiti ed accettati questi punti lo sviluppo di una componente complementare, sia essa basata sul principio del beneficio o (meglio) della contribuzione definita e alimentata da adesioni volontarie o obbligatorie, diventerà l'esito di scelte collettive, che però potranno essere prese in una cornice consapevole dei costi e dei vantaggi del sistema ed in un contesto trasparente.

2.8 IL SISTEMA SANITARIO A SAN MARINO

L'analisi dei sistemi sanitari e delle loro prospettive future presenta numerosi elementi comuni con quella dei sistemi pensionistici, soprattutto per quanto attiene all'individuazione di uno dei fattori esplicativi della dinamica futura della spesa, l'invecchiamento della popolazione.

È noto infatti che la spesa sanitaria si concentra nella vecchiaia e quindi la modifica della struttura per età della popolazione in atto nelle economie avanzate determina, meccanicamente, tensioni sulla spesa sanitaria. Tuttavia la sanità presenta anche importanti elementi di peculiarità rispetto tutti il fatto che la quasi totalità della spesa riguarda l'erogazione, da parte del settore pubblico e/o di soggetti in convenzione con esso e/o di soggetti privati orientati al profitto, di beni e servizi piuttosto che di trasferimenti monetari. Non solo, la sanità è un settore dove le tecnologie giocano un ruolo spesso decisivo nello spiegare l'evoluzione dei costi ed infine la condizione generale di salute della popolazione non può essere considerata come un elemento statico per cui il ragionamento "meccanico" relativo alla relazione tra invecchiamento e crescita della spesa sanitaria deve essere temperato per tenere conto di questo elemento.

2.9 LA SPESA SANITARIA COMPLESSIVA

Dal punto di vista finanziario è esperienza comune a tutte le economie sviluppate la forte crescita del livello della spesa per la sanità negli ultimi decenni. Parallelamente le statistiche internazionali registrano, nel medesimo periodo, un marcato incremento nelle generali condizioni di salute della popolazione e nella sopravvivenza ad ogni età.

Al tempo stesso però l'invecchiamento della popolazione, ma soprattutto i crescenti costi delle tecnologie mediche, la particolarità del rapporto tra medico e paziente ed i suoi effetti sulla determinazione della domanda di beni e servizi sanitari stanno mettendo in dubbio la capacità

dei sistemi sanitari (pubblici e privati) di contenere la dinamica della spesa rispetto a quella del PIL, ma soprattutto di essere in grado di allocare efficientemente le risorse disponibili.

Alcune tendenze paiono da questo punto di vista significative nell'evidenza empirica internazionale. I sistemi sanitari:

- sembrano concentrarsi prevalentemente sull'assistenza specializzata e curativa più che sulla prevenzione;
- si focalizzano maggiormente sul raggiungimento di risultati di breve termine;
- dove prevale la scelta privata favoriscono una "commercializzazione" del bene salute che porta soprattutto ad una crescita della spesa a scapito dei risultati.

Queste tendenze, unite all'invecchiamento della popolazione ed alla crescita dei costi di acquisizione delle nuove tecnologie sanitarie, rendono potenzialmente esplosiva la dinamica della spesa sanitaria. Per queste ragioni in tutte le economie sviluppate ed in tutti i modelli di sistema sanitario (universale, assicurativo e privato) sono in corso da alcuni anni importanti processi di riforma che hanno, almeno negli intenti, il duplice obiettivo di contenere la dinamica della spesa e di razionalizzarla, ovvero realizzare un'allocazione delle risorse (scarse) più efficiente rispetto a quella corrente.

In questo contesto San Marino si trova in una posizione particolare, soprattutto a causa delle sue dimensioni territoriali e numeriche. Il sistema sanitario sammarinese è stato in grado, nei decenni passati, di assicurare alti livelli di prestazioni (soprattutto nella medicina di base) ai suoi cittadini. La spesa pro capite è relativamente elevata nei confronti internazionali ed una parte importante della medesima è utilizzata per acquistare servizi fuori territorio.

È però in un contesto di medio lungo termine che si pongono i maggiori problemi al mantenimento di questo modello.

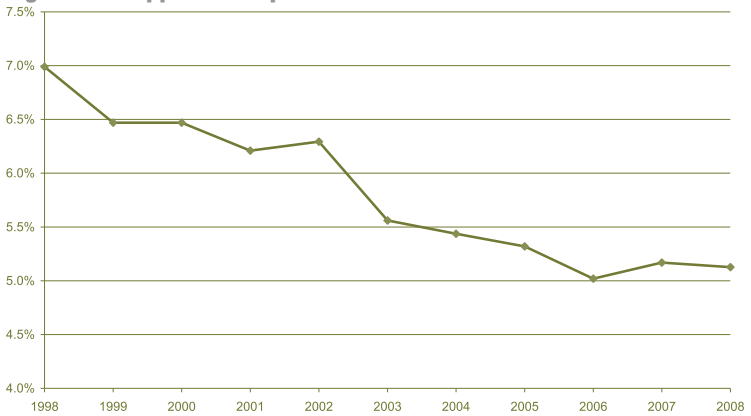
Abbiamo infatti visto che il processo di invecchiamento della popolazione di San Marino sarà intenso e porterà ad una forte crescita della popolazione anziana ed ultraottantenne in particolare ponendo forti pressioni alla domanda di servizi sanitari e di assistenza (anche a lungo termine).

È compatibile l'attuale modello di fornitura dei servizi sanitari con questa prospettiva? In particolare, vista la dimensione ridotta della popolazione rispetto a quella presumibilmente ottimale per la fornitura si servizi di tipo specialistico ed ospedaliero, non sarebbero ottimali politiche di maggiore integrazione con il servizio sanitario italiano?

Nel seguito del paragrafo presentiamo alcune evidenze empiriche relative alla dinamica della spesa, delle sue componenti ed alcuni indicatori di efficacia nell'uso delle risorse sanitarie per cercare di rispondere a queste domande.

Il primo indicatore che presentiamo è il rapporto tra la spesa (pubblica) sanitaria ed il Prodotto Interno Lordo. Secondo le informazioni fornite dalla Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato questa era pari all'83.9% della spesa complessiva, un valore molto alto nelle comparazioni internazionali. Se questa quota fosse stata costante nel passato recente allora la figura che segue rappresenterebbe un buon indicatore sulle tendenze della spesa sanitaria a San Marino.

Figura 3.1 Rapporto tra spesa sanitaria e PIL a San Marino. 1998-2007

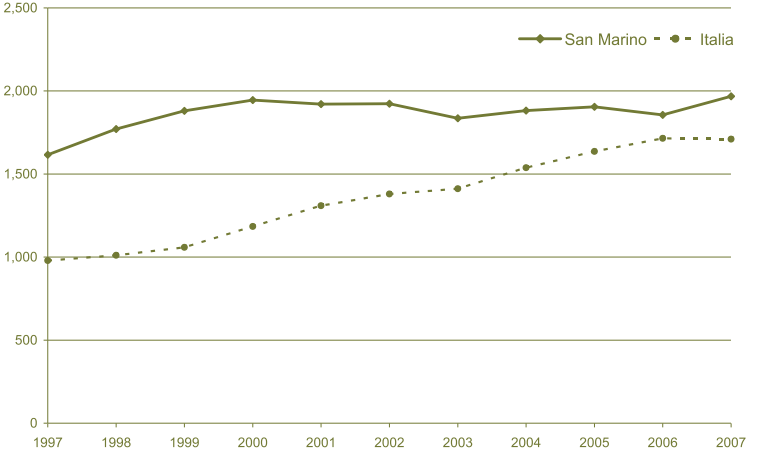


Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato, vari anni.

La figura testimonia una decisa tendenza alla riduzione nella quota della spesa sanitaria pubblica, che in dieci anni scende di quasi due punti di PIL. Nei confronti internazionali il dato corrente pone San Marino tra le economie dove il rapporto tra spesa sanitaria e PIL è relativamente basso. Anche tenendo conto della componente privata (il 17% circa della spesa complessiva) il rapporto non salirebbe molto, arrivando nel 2008 al 6% circa del PIL.

In termini di spesa (nominale) pro capite San Marino presenta una tendenza sostanzialmente costante (e quindi tendenzialmente descrescente in termini reali) nel corso degli ultimi 10 anni. La figura successiva confronta l'evoluzione della spesa sanitaria pro capite di San Marino con quella italiana dal 1997 al 2007.

Figura 3.2 Spesa sanitaria pubblica pro capite a San Marino ed in Italia. 1997-2007



Fonte: Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB da Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato. Vari anni e Conti Economici della Protezione Sociale, Istat.

Il differenziale positivo tra San Marino ed Italia pari a circa 500 Euro annuali pro capite nel 1997 si riduce drasticamente nel periodo preso in considerazione e nel 2007 i due valori sono molto vicini uno all'altro.

La tabella 3.1 presenta invece un confronto tra la spesa pro capite di San Marino e quella delle Regioni italiane nel 2006.

San Marino si piazza nella parte alta della graduatoria. Non raggiunge i livelli di spesa della Provincia di Bolzano e della Valle d'Aosta, che godono dei vantaggi dell'autonomia speciale loro concessa dalla Costi-

tuzione, ma si situa leggermente al di sopra dell'Emilia Romagna e decisamente più in alto delle Marche, regioni confinanti e con struttura demografica simile.

Tabella 3.1 Spesa sanitaria pubblica pro capite a San Marino e nelle regioni italiane. 2007.

Regioni	Spesa Pro-Capite (€)
P.A. Bolzano	2144
V. Aosta	2003
Lazio	1954
Liguria	1859
San Marino	1856
P.A. Trento	1807
Molise	1807
E. Romagna	1757
Friuli	1747
Piemonte	1721
Umbria	1706
Abruzzo	1704
Toscana	1696
Italia	1688
Veneto	1672
Sicilia	1672
Lombardia	1635
Marche	1607
Sardegna	1583
Campania	1575
Puglia	1554
Calabria	1517
Basilicata	1509

Fonte: Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato. Vari anni e Conti Economici della Protezione Sociale, Istat.

2.10 LA TIPOLOGIA DI SPESA SANITARIA

Nella tabella che segue presentiamo una scomposizione della spesa sanitaria pubblica nelle sue principali voci.

Coerentemente con le tendenze che si registrano nei moderni sistemi sanitari la parte più importante della spesa sanitaria è quella per assistenza ospedaliera e specialistica. Essa è pari a circa la metà della spesa complessiva. La parte rimanente della spesa finanzia l'acquisto di medicinali e la medicina di base. Un aspetto peculiare della sanità sammarinese è la presenza di una quota relativa all'assistenza sanitaria in strutture esterne. Essa è diminuita negli anni recenti passando dal 18.3% del 2004 al 15.4% del 2008.

Tabella 3.2 Composizione percentuale delle principali voci di spesa della sanità pubblica a San Marino. 2004-2008

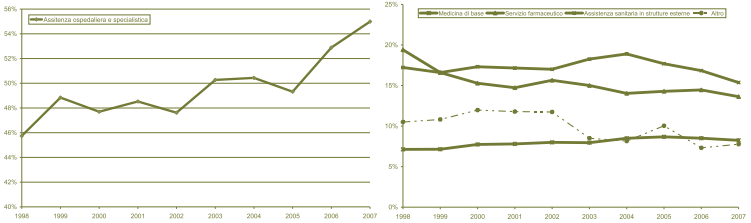
Anno	2004	2005	2006	2007	2008
Medicina di base	80%	85%	87%	85%	82%
Assistenza ospedaliera e specialistica	503%	504%	493%	529%	550%
Servizio farmaceutico	150%	140%	143%	145%	136%
Assistenza sanitaria in strutture esterne	183%	189%	177%	168%	154%
Altro	85%	81%	100%	73%	78%

Fonte: Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato 2009.

Può essere utile qualche confronto: ad esempio nel 2007 la spesa per medicina di base in Italia è stata pari al 6.1% del totale, quella per assistenza ospedaliera il 56.6% e quella per farmaci l'11.1%, valori che non si discostano troppo da quelli della tabella.

La figura successiva allunga il periodo di riferimento, separando la dinamica della spesa ospedaliera e specialistica dalle restanti voci.

Figura 3.3 - Dinamica delle quote di spesa. 1998-2007



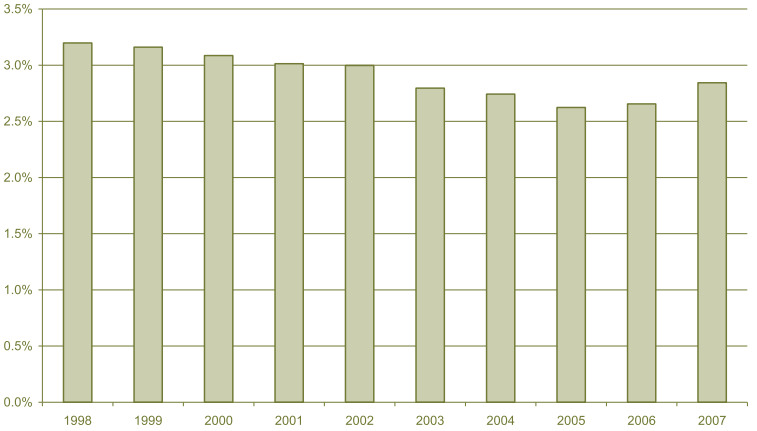
Fonte: Elaborazioni Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati della Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato.

2.11 QUALI SCENARI FUTURI PER LA SANITÀ SAMMARINESE?

In questa prospettiva temporale le tendenze delle singole quote di spesa non appaiono particolarmente confortanti. La quota della spesa sanitaria necessaria per finanziare l'Ospedale e la medicina specialistica è aumentata di 10 punti percentuali. Parallelamente sono diminuite le quote devolute per l'acquisto di medicinali e la componente residuale. Costante appare la quota per la medicina di base, mentre quella per l'acquisto di prestazioni sanitarie all'estero mostra un andamento altalenante ed alla fine del periodo è sugli stessi livelli del 1998.

È significativo da questo punto di vista notare che, se espressa in rapporto al PIL, la spesa per l'Ospedale e le attività specialistiche non presenti alcuna significativa tendenza alla riduzione. Nel decennio considerato dalla figura infatti la riduzione è di 0.4% di PIL ed in realtà a partire dal 2005 si assiste ad una risalita del rapporto.

Figura 3.4 - Spesa ospedaliera e specialistica in rapporto al PIL a San Marino. 1998-2007



Fonte: Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione Economico Statistica al Bilancio di Previsione dello Stato. Vari anni.

In altri termini, in un contesto di significativa riduzione della spesa complessiva per la sanità pubblica, la spesa ospedaliera mostra maggiori difficoltà a seguire questa tendenza.

A questo riguardo può essere utile calcolare, dove possibile, alcuni indicatori relativi all'efficienza nella gestione delle risorse sanitarie, in particolare di quelle ospedaliere. La tabella 3.3 presenta gli indicatori più utilizzati dalla letteratura economica per San Marino, l'Italia e l'Emilia Romagna.

Tabella 3.3 Indicatori di efficienza del sistema ospedaliero a San Marino, in Italia ed in Emilia Romagna. 2007

Indicatore	San Marino	Italia	Em.Romagna
Posti letto per 1000 abitanti	3,6	3,9	3,9
Tasso di occupazione posti letto	63,0%	80,0%	77,0%
Tasso di ospedalizzazione ordinari	128,4	137,0	130,0
Tasso di ospedalizzazione DH	32,1	65,0	47,0
Durata media degenza 2008	5,08	6,6	6,7

Fonte: Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su Relazione al Bilancio dello Stato e Conti della Protezione Sociale dell'Istat.

Due di questi indicatori, i posti letto per 1000 abitanti e la durata media delle degenze, segnalano livelli di efficienza non troppo differenti per le tre aree considerate. In tutti i casi essi sono il frutto di politiche di razionalizzazione nella gestione degli ospedali che hanno caratterizzato le scelte sanitarie negli ultimi dieci anni. Risultano invece inferiori a San Marino il tasso di ospedalizzazione ordinario e dei Day Hospital ed il tasso di occupazione dei posti letto. In sintesi comunque, almeno sulla base di questi indicatori, non sembra di riscontrare significative differenze tra San Marino e le aree confinanti. Risulta tuttavia difficile, sulla base di questi soli dati, valutare se la dimensione dell'Ospedale di San Marino possa essere considerata ottimale. Ad esempio la letteratura economica sull'argomento stima in 300 circa il numero di posti letto che minimizzano i costi medi di un ospedale, a fronte dei poco più di 100 dell'ospedale della Repubblica di San Marino.

Al tempo stesso un'analisi più dettagliata sul tasso di occupazione dei posti letti rivela che il 63% indicato in tabella è la media di valori inferiori al 30% (pronto soccorso, pediatria, ostetricia ginecologica, cardiologia) e valori vicini o superiori all'80% (medicina generale, geriatria). In prospettiva appare lecito interrogarsi sull'opportunità di realizzare una maggiore integrazione con le realtà ospedaliere più vicine per sfruttare i vantaggi che la scala maggiore di utenti (sia in uscita che in entrata) potrebbe garantire.

A questo riguardo è utile osservare i dati della tabella 3.4 dove abbiamo ordinato la dimensione dei sistemi regionali italiani e di quello di San Marino in funzione del livello assoluto di spesa.

È del tutto evidente che la dimensione del sistema sanitario è estremamente ridotta, non solo rispetto a quella di realtà "grandi" quali la Lombardia o il Lazio, ma anche rispetto a ragioni più piccole. È lecito allora chiedersi quale sia la sostenibilità di un tale sistema nel medio lungo termine e quali invece potrebbero essere i vantaggi, anche per i cittadini di San Marino, di una maggiore integrazione con la "rete sanitaria" italiana.

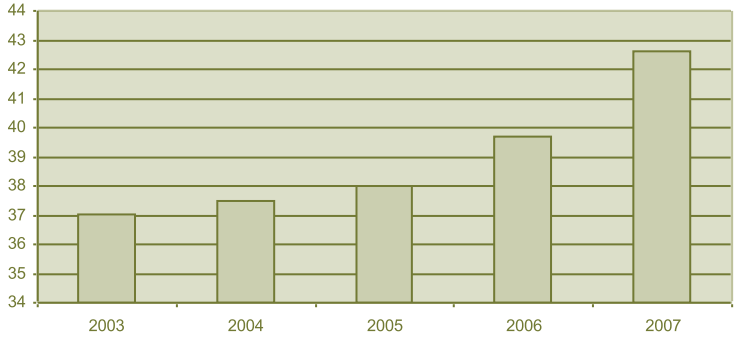
Tabella 3.4 Livelli assoluti di spesa sanitaria pubblica a San Marino e nelle regioni italiane

Regioni	Spesa Del Ssn (Milioni Di Euro)	Spesa Di Sm In Percentuale
Lombardia	15353	0,4%
Lazio	10299	0,6%
Campania	9120	0,6%
Sicilia	8381	0,7%
Veneto	7859	0,7%
Piemonte	7452	0,8%
E. Romagna	7296	0,8%
Puglia	6323	0,9%
Toscana	6104	1,0%
Calabria	3047	1,9%
Liguria	2960	2,0%
Sardegna	2613	2,2%
Marche	2441	2,4%
Abruzzo	2213	2,6%
Friuli	2104	2,8%
Umbria	1466	4,0%
P.A.Bolzano	1023	5,7%
Basilicata	900	6,4%
P.A. Trento	899	6,5%
Molise	582	10,0%
V. Aosta	246	23,6%
San Marino	58	100,0%

3. UNA FOTOGRAFIA DEL SETTORE TERZIARIO PRIVATO SAMMARINESE.

In questa sezione prendiamo in analisi le caratteristiche della componente privata dei servizi operanti nell'ambito dell'economia della Repubblica di San Marino. Utilizzando dati di contabilità nazionale, è possibile verificare come nel quinquennio 2003-07 l'apporto di questa componente al PIL sia andato crescendo in maniera significativa, come riportato dal grafico in Figura 3.1.

Contributo dei servizi privati al PIL



Come già sopra accennato, in realtà il settore dei servizi privati è un agglomerato che risulta al proprio interno particolarmente diversificato. All'interno dello stesso comparto convivono imprese ad alto livello di sofisticazione e specializzazione (servizi bancari, ricerca e sviluppo),

con imprese di servizi tradizionali che non richiedono di norma elevate qualificazioni professionali, come quelli delle imprese di pulizie.

Oltre alle profonde differenze tra i vari comparti che compongono il settore, molte di queste imprese nascono e chiudono con grande velocità, dato che in generale la dimensione ottima minima d'impianto è molto piccola e i costi di entrata e di uscita sono limitati. I tassi di natalità e di mortalità, inoltre, non rimangono costanti nel corso del tempo. In alcuni casi si assiste a improvvise esplosioni del grado di turbolenza del settore, con un rapidissimo proliferare nel numero delle imprese - che spesso per operare hanno necessità solo di un recapito, un telefono e uno stock minimo di attrezzature – seguito da altrettanto brevi periodi di fortissima diminuzione della numerosità d'impresa.

Quindi mai come in questo caso sarebbe opportuno, al fine di dare un'immagine precisa e aggiornata del comparto, disporre di un elevato grado di dettaglio dei dati, in termini di numero, dipendenti, fatturato, investimenti e voci di costo dei singoli specifici comparti, e con un aggiornamento continuo.

Sfortunatamente, allo stato attuale la numerosità campionaria longitudinale e la dimensione temporale dei dati disponibili e utilizzabili per la nostra indagine risulta estremamente scarsa. Un'alternativa che in linea di principio potrebbe supplire alla mancanza di dati ufficiali è la produzione diretta degli stessi, mediante un'indagine (campionaria o censuaria) su alcuni specifici aspetti, considerati centrali ai fini dell'indagine.

I dati ufficiali (di fonte Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino) attualmente disponibili coprono il periodo gennaio 2003-giugno 2009, e considerano in forma aggregata i seguenti comparti: 1) commercio; 2) trasporti; 3) attività finanziarie; 4) attività immobiliari e simili; 5) istruzione; 6) sanità; 7) altri servizi.

Come già detto, all'interno di queste categorie convivono servizi tra loro profondamente differenti, e la loro aggregazione rende di scarsa operatività qualsiasi analisi pretenda di scendere nel dettaglio dei fenomeni in gioco. Le informazioni riguardano unicamente il numero di addetti complessivi, nonché il numero e la tipologia d'impresa. La maggior parte delle considerazioni che seguono si basa su questi dati. Una classificazione leggermente più fine, che permette di accrescere in qualche modo il dettaglio all'interno di ciascun comparto, è inoltre disponibile per il solo triennio 2005-2007. Si farà riferimento anche a questi dati nell'interpretazione di alcune delle dinamiche evolutive del settore.

Operativamente, la metodologia d'indagine scelta consiste nell'utilizzare i dati di fonte pubblica, corredando gli stessi di una serie di informazioni qualitative, talvolta derivanti dalla conoscenza di specifiche situazioni, talaltra dalle informazioni desunte da colloqui con "addetti ai lavori" privilegiati. Il risultato finale riporta quindi il tentativo di esporre i dati in forma quanto più organizzata possibile, consci delle lacune informative degli stessi, cui si è cercato di supplire con una interpretazione "informata", che permetta in alcuni casi andare oltre il dato stesso.

Un altro problema ben conosciuto riguarda la distinzione cruciale, ma non semplice da effettuare, tra imprese censite e imprese effettivamente attive sul mercato. Numerose imprese, infatti, cessano integralmente la propria operatività per vari motivi rimangono ugualmente censite. Questo effetto, ben noto a chi si occupa di demografia d'impresa, distorce i dati riducendo artificiosamente l'effettiva dimensione media d'impresa. L'effetto è poi tanto maggiore quanto più accentuata è il turnover

nel settore. È quindi evidente che il grado di distorsione è differente (seppure non misurabile) tra comparto e comparto, e ci si attende che sia più marcato nei settori in cui il capitale necessario alla costituzione di un'impresa è particolarmente basso (per esempio, maggiore nel caso del commercio che non nei trasporti).

Pur con tutte le limitazioni sopra accennate, è possibile fornire alcune sommarie indicazioni di fondo. Volendo riassumere fin d'ora i principali risultati che verranno presentati e discussi nel proseguo del paragrafo, si osserva:

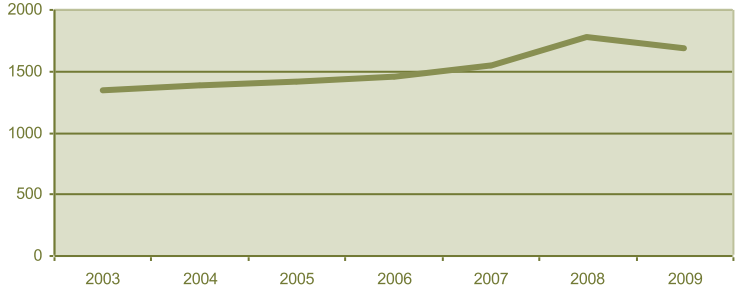
- in primo luogo che il numero delle imprese operanti nel settore del terziario è, nel corso degli ultimi sei anni, complessivamente cresciuto, anche se non mancano certo situazioni differenti in specifici comparti;
- in secondo luogo, anche la dimensione media d'impresa mette in evidenza una seppur lieve tendenza alla crescita dimensionale, pur partendo da livelli estremamente bassi. Nonostante l'evoluzione dimensionale positiva, in altri termini, la struttura del settore nel suo complesso rimane oltremodo frammentata.

Combinando questi due risultati con il crescente peso che il settore ha recentemente mostrato in termini di creazione di ricchezza (Figura 3.1), sembra ragionevole affermare che quest'ultimo fenomeno sia da attribuire in gran parte al margine estensivo (numero complessivo di unità), piuttosto che a quello intensivo (dimensione media delle unità operanti). Da questo punto di vista un terzo fenomeno osservato assume tuttavia una particolare importanza, soprattutto in termini di prospettiva; nel periodo esaminato emerge infatti con chiarezza la tendenza ad un progressivo passaggio dalla condizione di impresa individuale e/o attività libero-professionali a quello di impresa caratterizzata da forma societaria, passaggio che in linea di principio può essere foriera di una successiva e più netta crescita dimensionale e organizzativa, anche se a tutt'oggi questo stadio dello sviluppo sembra essere ancora in fase embrionale.

3.1 COMMERCIO

Il comparto del commercio comprende la vendita all'ingrosso e l'intermediazione commerciale, al dettaglio, le riparazioni e la vendita di autoveicoli.

Figura 3.1.1 – La numerosità delle imprese commerciali



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Il numero delle imprese del comparto registra un progressivo aumento nel periodo 2003-2008, passando da 1345 alle 1774, per poi contrarsi con l'emergere della crisi economica odierna (1693 imprese). Il saldo rimane comunque largamente positivo, con un incremento di oltre il 25% nei sette anni considerati (Figura 3.1.1).

La Figura 3.1.2 mostra come sia cambiata la composizione della tipologia delle imprese commerciali: se all'inizio predominavano le imprese individuali (702 su 1345, pari al 52,2% del totale), seguite dalle società (534, pari al 39,7%), alla fine del periodo il peso relativo delle due categorie di impresa si è invertito: le società (di persone e di capitali) costituiscono ora il 61,9% dei casi, mentre le imprese individuali sono il 31,6% del totale. Questo progressivo passaggio verso tipologie d'impresa più strutturate è costante negli anni considerati, e sembra ricevere un ulteriore impulso nell'ultimo semestre dell'anno 2009. Si tratta di un fenomeno che nell'immediato deve essere interpretato con preoccupazione, poichè è sicuramente attribuibile al fatto che un certo numero di imprese commerciali individuali già marginali sono entrate in crisi ed espulse dal mercato, generando per tale via pressione su occupazione e redditi. Nel medio-lungo periodo, tuttavia, la modifica strutturale della composizione che qui stiamo analizzando è sicuramente un fenomeno da valutare in un'ottica diversa, vale a dire in termini di "creazione distruttiva" di natura Schumpeteriana. Il passaggio merita un approfondimento, sopratutto perché si tratta di una possibile chiave di lettura che, come vedremo, risulta comune a tutti i comparti qui presi in esame.

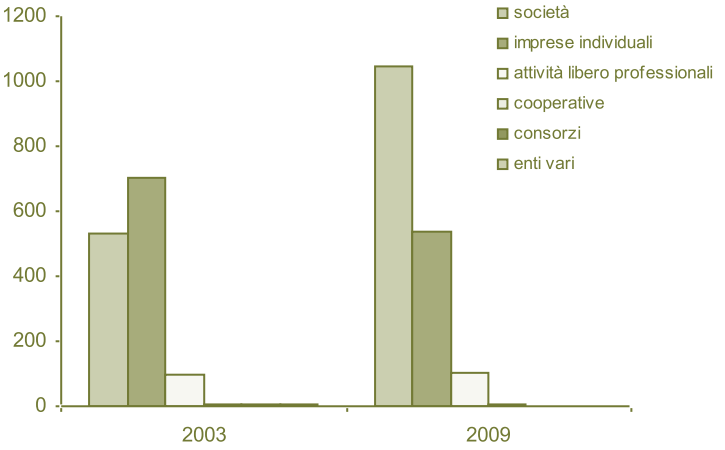
Nella visione del sistema capitalistico proposta da Schumpeter (1942), il meccanismo alla base della crescita di lungo periodo di un sistema economico è dato dalla continua entrata nel mercato di nuove imprese caratterizzate da maggiore efficienza e un mix di prodotti/servizi e modelli di business innovativi. Ciò comporta necessariamente la distruzione delle rendite di posizione e del valore generato dalle imprese che già operavano in tale mercato, che quindi risultano destinate ad una inevitabile chiusura. Proprio per questo si parla di "creazione distruttiva": l'entrata di imprese innovative modifica la struttura dell'economia e al tempo stesso distrugge opportunità di business per tutte quelle imprese attive che, con la loro entrata, avevano a loro volta contribuito a creare il modello di economia che ora viene via via sostituito. Una crescita rapida a livello di sistema comporta, in generale, un tasso elevato di turnover aziendale, poiché questo processo di distruzione creativa genera l'ingresso di nuovi innovatori e l'uscita di precedenti innovatori. La creazione distruttiva comporta chiaramente dei costi. La perdita del posto di lavoro delle persone dotate di competenze obsolete o semplicemente occupate in imprese destinate alla chiusura è il principale di questi. Se da un lato un sistema in continua evoluzione comporta la creazione di sempre nuove opportunità di lavoro in ambiti più produttivi e innovativi, il processo di creazione distruttiva provoca tensioni nel breve periodo, che possono tradursi in difficoltà di lungo periodo per i lavoratori che non riescono a riqualificare le proprie competenze in modo da adeguarle alle mutate condizioni di mercato.

La modifica strutturale che il settore dei servizi della Repubblica di San Marino sta sperimentando rappresenta un processo di trasformazione del sistema basato su un mutamento dei modelli di gestione organizzativa delle unità operanti al suo interno. La forma giuridica di società è infatti pre-condizione essenziale per poter innescare qualsiasi fenomeno di crescita interna e di sviluppo di nuove linee di business, che necessitano di una capacità di trasformazione continua delle strutture organizzative, amministrative, di controllo e finanziarie, del tutto impossibili per imprese individuali. Non disponiamo di dati concreti per affermare che un processo di creazione distruttiva nell'ambito dei servizi privati sia effettivamente in atto. Con certezza possiamo tuttavia affermare che la condizione necessaria affinchè ciò possa prima o poi avvenire – vale a dire un

progressivo passaggio da imprese individuali a imprese caratterizzate da una struttura giuridica societaria – si stanno verificando. Si tratta sicuramente di un segnale positivo per l'intera economia sammarinese.

Una ulteriore conferma di quanto ora esposto si ha osservando la tavola 3.1.1, dalla quale risulta che il numero delle società operanti nel comparto del commercio durante il periodo di osservazione quasi raddoppia, mentre il numero delle imprese individuali si riduce drasticamente, passando da 702 del 2003 a 535 nel giugno 2009, con una riduzione di quasi il 24%. Le imprese in forma di attività libero professionale rimangono pressoché costanti (passando da 99 a 102), al pari delle altre tipologie di società cooperative, consorzi ed enti vari, che evidenziano una costanza o una tendenza a una lieve diminuzione.

Figura 3.1.2 – Tipologia di imprese commerciali



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Tavola 3.1.1 – Settore commercio: numerosità e tipologia d'impresa, 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
società	534	610	655	748	878	1032	1048
imprese individuali	702	663	648	602	566	543	535
attività libero professionali	99	108	111	99	97	-	102
cooperative	6	6	5	5	6	6	6
consorzi	4	4		1	1	1	2
enti vari	3	4	3	2	2	2	1

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino
Note: per l'anno 2009, i dati si riferiscono al mese di giugno

Un grado maggiore di dettaglio può essere dato, con riferimento al solo triennio 2005-2007, dalla Tavola 3.1.2 in cui è possibile distinguere tra commercio ambulante, all'ingrosso e al dettaglio. Mentre il commercio di autoveicoli e la numerosità delle vendite al dettaglio rimangono tendenzialmente costanti, si rileva una marcata crescita delle imprese che operano all'ingrosso e come intermediari commerciali, il cui numero passa da 358 a 623. Se, quindi, nel 2005 vi erano circa 2,5 dettaglianti ogni grossista, questa percentuale si riduce drasticamente in un breve volgere di tempo: nel 2007 il rapporto scende infatti a 1,3 imprese al dettaglio per ciascuna impresa all'ingrosso[11]. In altri termini emerge la progressiva specializzazione sammarinese nella fornitura di servizi d'intermediazione commerciale non solo (e non tanto) all'interno della Repubblica di San Marino, quanto alle imprese commerciali che, seppure geograficamente vicine, sono localizzate all'estero. I motivi di questa accentuata specializzazione, come è noto, risiedono anche nel diverso trattamento fiscale tra San Marino e Italia. La Figura 3.1.3 sintetizza graficamente le precedenti considerazioni.

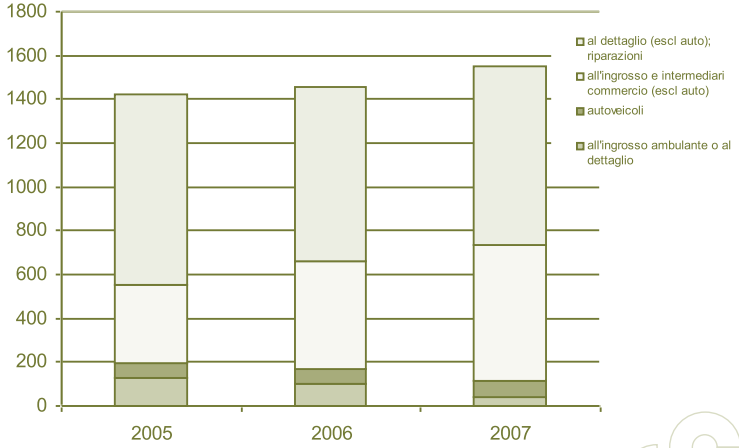
11 Una spiegazione alternativa è quella di una modifica delle classificazioni utilizzate dall'Istituto di Statistica, ma non esplicitamente riportata nelle serie storiche.

Tavola 3.1.2 – Settore commercio e sottosettori: numerosità delle imprese, 2005-2007

	2005	2006	2007
all'ingrosso ambulante o al dettaglio	128	100	43
Autoveicoli	67	67	71
all'ingrosso e intermediari commercio (escluso autoveicoli)	358	494	623
al dettaglio (escluso autoveicoli); riparazioni	869	796	813
Totale	1422	1457	1550

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Figura 3.1.3 – Settore commercio e sottosettori: numerosità delle imprese, 2005-2007



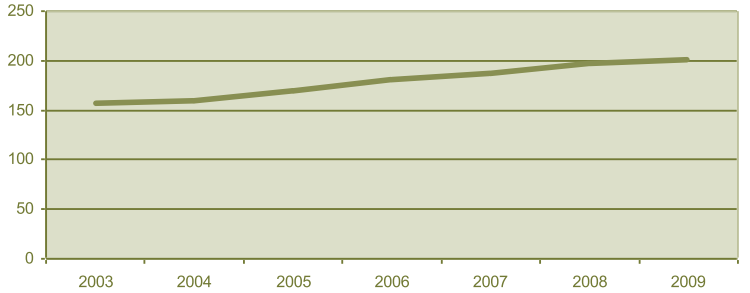
Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

3.2 TRASPORTI

Il comparto dei trasporti comprende i servizi di trasporto terrestre, per vie d'acqua e aerei, la movimentazione merci e magazzinaggio e le altre attività connessi ai trasporti; le agenzie di viaggio e le altre agenzie di trasporto, nonché attività postali e di corriere e, infine, le telecomunicazioni. Appare evidente come il comparto sintetizzi tutte le attività di servizio relative al trasporto di persone, merci e informazioni. Al suo interno troviamo perciò tutte le attività genericamente ricomprese nel settore della logistica, una componente molto importante nella complessa catena di formazione del valore aggiunto del settore manifatturiero; nonché le attività di servizi di supporto al turismo.

Nel corso del periodo esaminato le imprese in essere passano da 157 a 201 (Figura 3.2.1). All'interno di questo gruppo prevalgono le imprese di servizi di trasporto terrestre (si veda la Figura 3.2.3), oltre il 50% del totale, sebbene in leggera discesa nel tempo, seguite dalle agenzie di viaggio (50 imprese, con un aumento di 10 unità tra il 2005 e il giugno 2007, circa il 25% del totale). Nascono inoltre imprese che operano servizi di trasporto e imprese legate alle attività di corriere.

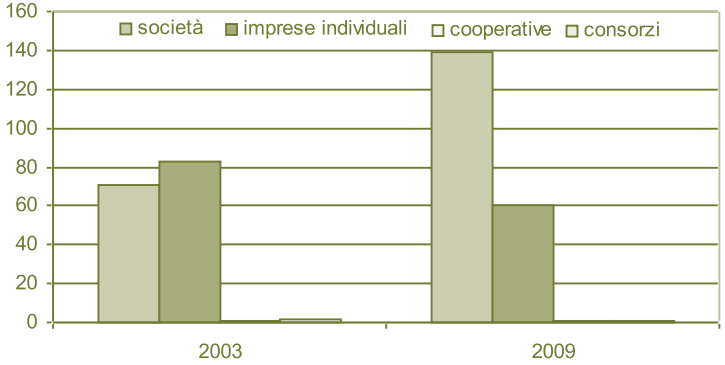
Figura 3.2.1 – La numerosità delle imprese di trasporto e telecomunicazioni



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

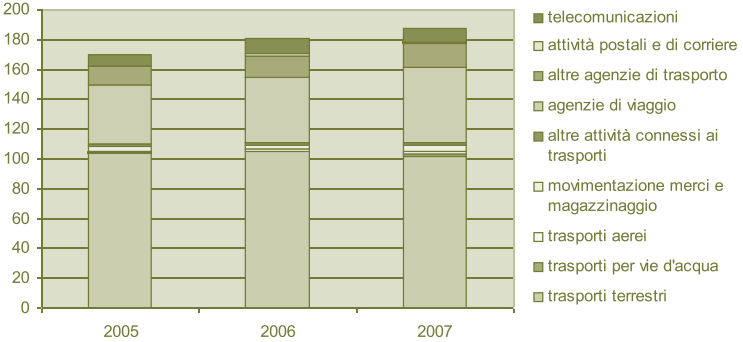
La Figura 3.2.2 e la Tavella 3.2.1 mettono in evidenza come, nel corso del periodo 2003-2009 ci sia stata una modifica profonda nella tipologia d'impresa analoga a quella già riscontrata per il comparto del commercio. All'inizio del periodo prevalevano le imprese individuali, seppur di poco, rispetto alle società. La situazione è completamente mutata al termine del periodo: il numero delle imprese individuali si è ridotto in termini assoluti e adesso costituisce meno della metà dei casi delle società, la forma d'impresa di gran lunga prevalente.

Figura 3.2.2 – Tipologia di imprese di trasporto e telecomunicazioni



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Figura 3.2.3 – Settore trasporti e telecomunicazioni e sottosettori: numerosità delle imprese, 2005-2007



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Tavola 3.2.1 – Settore trasporti e telecomunicazioni: numerosità e tipologia d'impresa, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Società	71	81	92	111	119	133	139
Imprese individuali	83	76	76	68	66	62	60
Cooperative	1	1	1	1	1	1	1
Consorzi	2	2	1	1	1	1	1

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino
Note: per l'anno 2009, i dati si riferiscono al mese di giugno

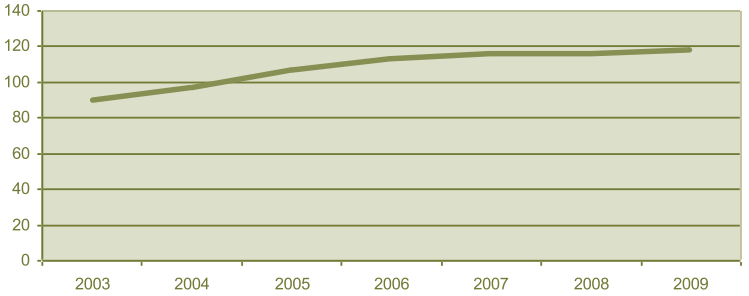
3.3 ATTIVITÀ FINANZIARIE

Tra le attività finanziarie sono comprese le attività di intermediazione monetaria (con esclusione delle assicurazioni), le altre attività di intermediazione finanziaria (sempre con esclusione dei servizi di assicurazione), le assicurazioni e i fondi pensione (ma con esclusione delle assicurazioni obbligatorie), attività ausiliarie all'intermediazione finanziaria e infine le attività ausiliarie ai servizi di assicurazione e dei fondi pensione.

L'analisi del comparto finanziario sammarinese è già stato

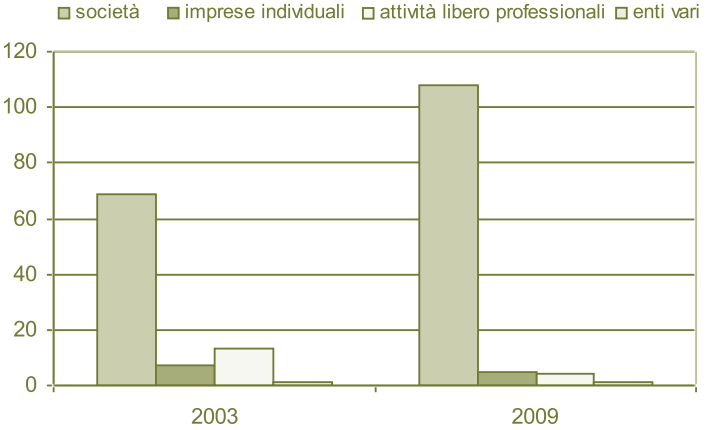
oggetto di una disamina approfondita in altra sede[12]. Per completezza e in coerenza con la disamina effettuata per gli altri comparti si riportano tuttavia alcuni dati di fondo sulla numerosità delle imprese del settore finanziario (Figura 3.3.1), distinte per tipologia d'impresa (Figura 3.3.2 e Tavola 3.3.1) e sottosettore di attività (Figura 3.3.3).

Figura 3.3.1 – La numerosità delle imprese del settore finanziario



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Figura 3.3.2 – Tipologia di imprese del settore finanziario



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

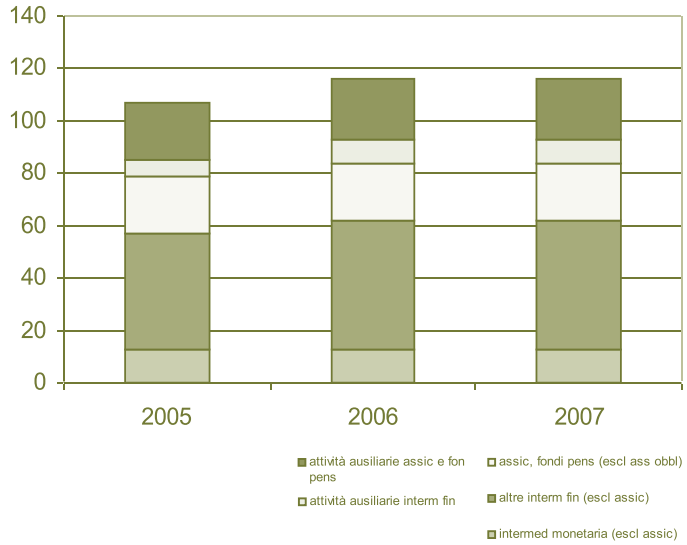
Tavola 3.3.1 – Settore finanziario: numerosità e tipologia d'impresa, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
società	69	80	95	102	105	106	108
imprese individuali	7	5	7	6	6	5	5
attività libero professionali	13	11	4	4	4	4	4
enti vari	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

12 Si veda il relativo Rapporto di SANMARINOLAB, giugno 2009.

Figura 3.3.3 – Settore finanziario e sottosettori: numerosità delle imprese, 2005-2007



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

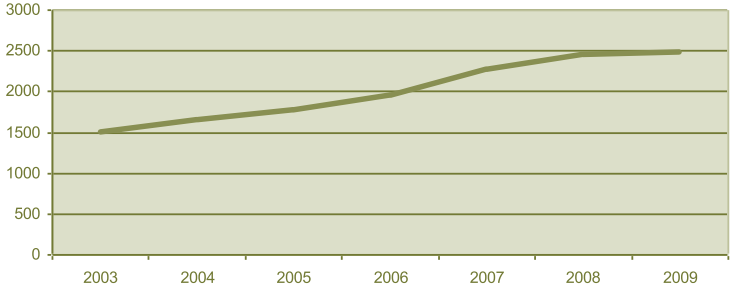
3.4 ATTIVITÀ IMMOBILIARI E SIMILI

Il comparto delle attività immobiliari raggruppa un vasto ed eterogeneo insieme di attività di servizi, tra le quali, oltre a quelle immobiliari propriamente dette (attività immobiliari in conto proprio e in conto terzi, nonché locazione di beni immobili) compaiono anche quelle riferibili al noleggio di autovetture, altri mezzi di trasporto e macchinari e beni di uso personale.

All'interno di questo gruppo compaiono anche le consulenze per l'installazione di sistemi informatici, l'elaborazione software e le consulenze informatiche, l'elaborazione elettronica dei dati e la gestione di banche dati, nonché la manutenzione e riparazione di macchinari per ufficio e i diversi servizi variamente attinenti all'informatica, i servizi di ricerca e sviluppo scientifico, ingegneristico e in altri ambiti.

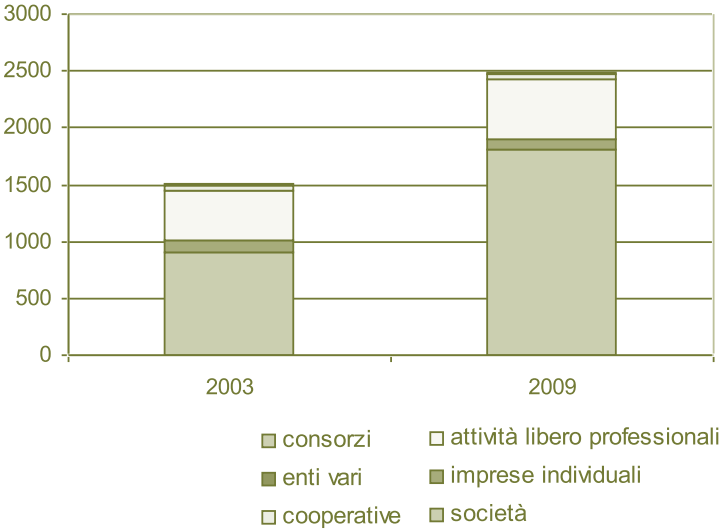
Infine rientrano in questo vasto comparto le attività legali, contabilità, consulenza fiscale e societaria, studi di mercato e sondaggi, consulenza commerciale e di gestione, l'attività degli studi di architettura, ingegneria e altri studi tecnici, i collaudi e analisi tecniche, i servizi pubblicitari, di ricerca, selezione e fornitura di personale, di investigazione e vigilanza, di pulizia e disinfestazione e gli altri servizi alle imprese.

Figura 3.4.1 – La numerosità del settore attività immobiliari e simili



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Figura 3.4.2 – Tipologia di imprese del settore attività immobiliari e simili



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Tavola 3.4.1 – Settore attività immobiliari e simili: numerosità e tipologia d'impresa, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
società	907	1010	1158	1328	1620	1791	1808
imprese individuali	97	111	91	87	85	87	88
attività libero professionali	448	470	465	483	508	520	527
cooperative	41	43	43	43	43	43	42
enti vari	19	17	16	16	17	17	17
consorzi			5	5	5	5	5

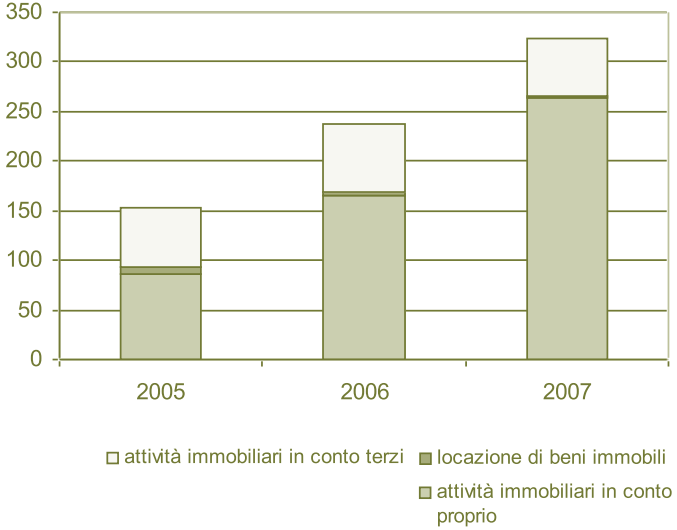
Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

In presenza di un insieme oltremodo eterogeneo di servizi compresi in questo comparto, è sembrato opportuno focalizzarci sulla dinamica riferita ai tre anni 2005-07, per i quali sono disponibili informazioni più dettagliate rispetto a quelle discusse in precedenza. Abbiamo quindi considerato i servizi immobiliari propriamente detti, i servizi di noleggio e quelli informatici, di ricerca e infine i servizi legali, contabili e amministrativi.

Nel caso dei servizi immobiliari definiti in senso stretto si consideri la successiva Figura 3.4.3a. Appare immediata la crescente numerosità delle imprese avente come oggetto le attività immobiliari in conto proprio, mentre rimangono all'incirca della stessa numerosità sia le locazioni che le attività per conto terzi. In questa crescita sembra evidenziarsi uno dei tratti distintivi dello sviluppo sammarinese degli ultimi anni, volto all'utilizzo nel settore immobiliare di parte della liquidità raccolta dal sistema sul mercato finanziario. L'emergere di una specializzazione sammarinese nel mercato immobiliare può in parte dare conto di un tasso di crescita strabiliante (+202% nel triennio 2005-2007), con un numero di imprese che passano da 87 a 263.

Si tratta di un fenomeno che meriterebbe un approfondimento. Con molta probabilità, una delle ragioni principali va ricercata nella fortissima dinamica dei prezzi del settore immobiliare verificatasi negli ultimi anni, e nella convenienza fiscale alla costituzione di patrimoni immobiliari privati "parzialmente schermati" all'interno di società.

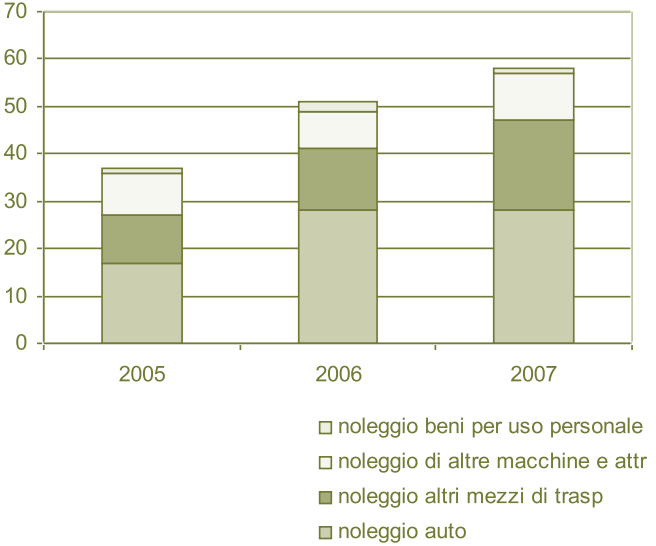
Figura 3.4.3a – Sottosettore servizi immobiliari, numerosità delle imprese, 2005-2007



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

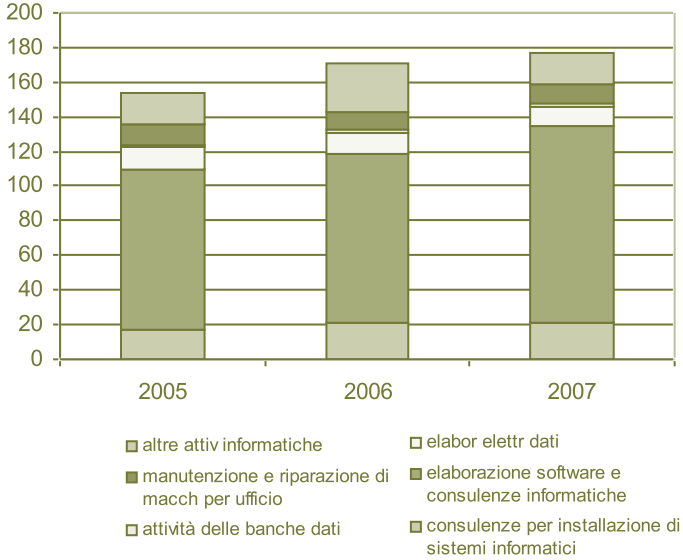
Stante la dinamica del precedente sottosettore, la pur rimarchevole crescita del comparto del noleggio delle autovetture (+63%, da 17 a 28 imprese nel periodo 2005-2007) e dei altri mezzi di trasporto (+90%, da 10 a 19 imprese) può sembrare poca cosa. Peraltro bisogna notare come questo sottocomparto sia spesso considerato maturo e quindi con limitate prospettive di crescita. Anche in questo caso la marcata dinamica sembra essere stata indotta dal particolare regime fiscale sammarinese, che offre particolari agevolazioni rispetto all'Italia, con i quali i servizi della Repubblica di San Marino sono immediatamente in concorrenza.

Figura 3.4.3b – Sottosettore servizi di noleggio, numerosità delle imprese, 2005-2007



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

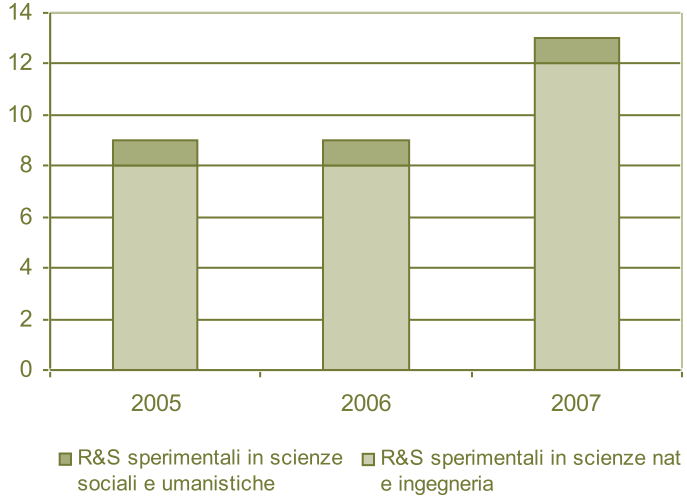
Figura 3.4.3c – Sottosettore servizi informatici, numerosità delle imprese, 2005-2007



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Il comparto dei servizi di ricerca comprende un numero limitato di imprese, concentrato prioritariamente nelle ricerche in campo economico e aziendale. La dinamica del comparto risulta nulla nel primo biennio, per poi evidenziare una crescita (da 8 a 12 società di ricerca) nel solo 2007.

Figura 3.4.3d – Sottosettore servizi di ricerca, numerosità delle imprese, 2005-2007



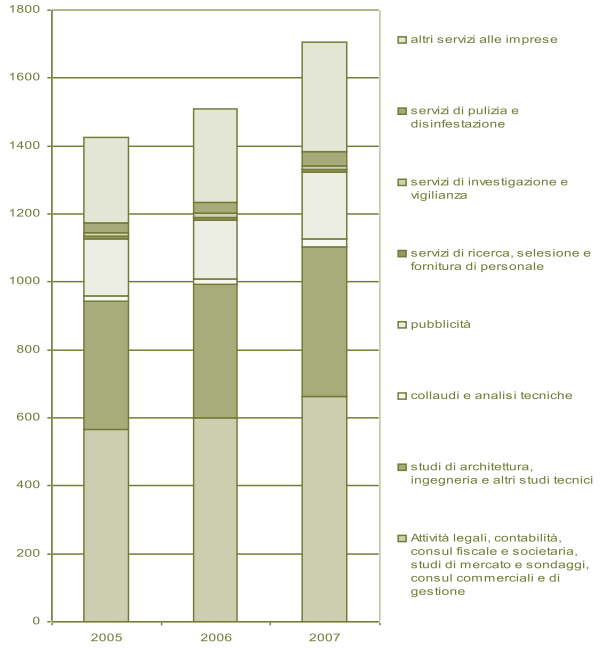
Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

All'interno dell'ultimo comparto esaminato rientrano un vasto insieme di attività terziarie, comprendenti attività legali, contabilità, consulenza fiscale e societaria, studi di mercato e sondaggi, consulenza commerciale e di gestione; studi di architettura, ingegneria e altri studi tecnici nonché collaudi e analisi tecniche, le agenzie di pubblicità e quelle di ricerca, selezione e fornitura di personale; i servizi di investigazione e vigilanza; i servizi di pulizia e disinfestazione e gli altri servizi alle imprese.

Il primo gruppo, come si può notare dalla la Figura 3.4.3e è

quello di gran lunga più numeroso, con oltre 660 imprese nel 2007. Peraltro, con un tasso di crescita del numero delle imprese in essere pari a circa il 17% esso è sta quelli meno dinamici. La crescita più marcata emerge invece per collaudi e analisi tecniche e per i servizi di disinfestazione e pulizia.

Figura 3.4.3e – Sottosettore servizi legali, contabili ecc., numerosità delle imprese, 2005-2007

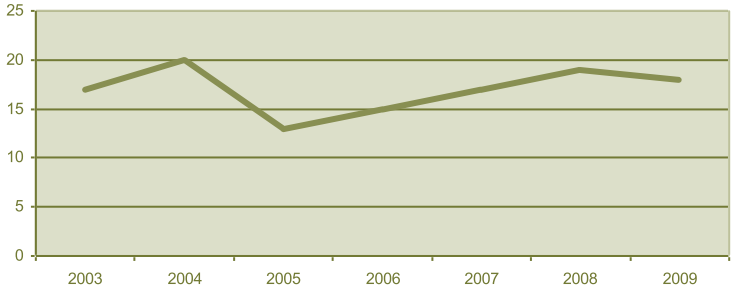


Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

3.5 ISTRUZIONE

Il comparto dell'istruzione riguarda i soli servizi privati. Per questa ragione risulta di dimensioni limitate, sia intermini di numerosità delle imprese sia di numero di dipendenti. I dipendenti passano da 32 nel 2003 a 41 (+28%) nel giugno 2009, a fronte di una numerosità delle imprese che rimane all'incirca costante (Figura 3.5.1). Per questa ragione la dimensione media delle imprese, pur rimanendo estremamente bassa (2,28 addetti) è in crescita nel periodo di tempo considerato.

Figura 3.5.1 – La numerosità delle imprese del settore istruzione



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

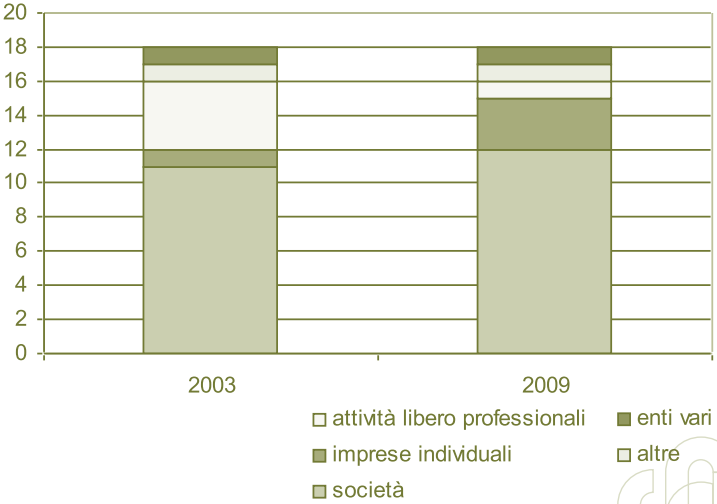
Tavola 3.5.1 – Settore istruzione: numerosità e tipologia d'impresa, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
società	11	13	8	10	11	13	12
imprese individuali	1	2	2	2	3	3	3
attività libero professionali	4	4	2	1	1	1	1
altre	1	1	1	1	1	1	1
enti vari	1	1		1	1	1	1

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

All'interno di questo quadro di relativa stabilità si può notare come ci sia un aumento delle società e delle imprese individuali, a fronte di un regresso delle attività libero professionali (Tavola 3.5.1. e Figura 3.5.2)

Figura 3.5.2 – Tipologia di imprese del settore istruzione

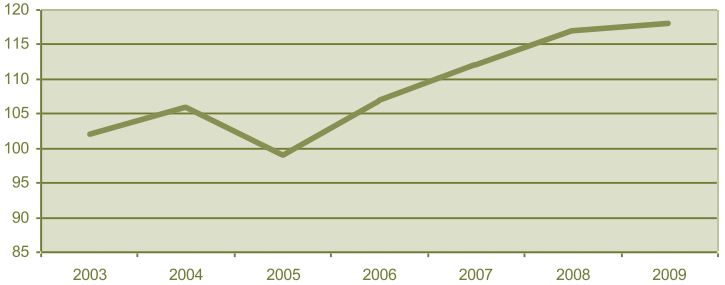


Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

3.6 SANITÀ

Il comparto sanità e assistenza sociale (che comprende i servizi medici, veterinari e di assistenza sociale) ha una dinamica di crescita delle imprese che, pur positiva, risulta meno marcata rispetto ad altri comparti, passando da 102 nel 2003 a 118 nel 2007, come viene evidenziato dalla Figura 3.6.1.

Figura 3.6.1 – La numerosità delle imprese del settore sanità e assistenza sociale



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Figura 3.6.2 – Tipologia di imprese del settore sanità e assistenza sociale

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

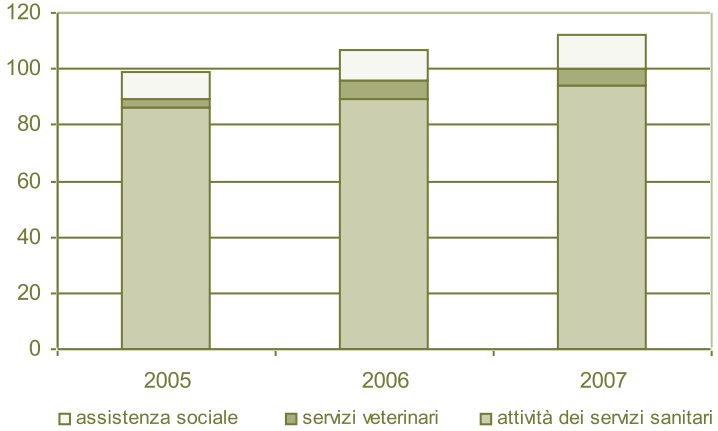
Tavola 3.6.2 – Settore sanità e assistenza sociale: numerosità e tipologia d'impresa, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Società	38	39	41	45	50	51	49
imprese individuali	17	18	8	7	7	9	8
attività libero professionali	47	49	49	53	53	56	60
enti vari	0	0	1	2	2	1	1

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

A una dinamica limitata nel numero di imprese si associa anche una relativa stabilità della tipologia d'impresa (Tavola 3.6.1 e Figura 3.6.2). Le società, anche in questo caso crescono, dal 37,3% del totale del 2003 al 41,5% del 2009, mentre sempre seguendo un trend presente anche in altri casi le società individuali si riducono, passando da 16,7% al 6,8% dei casi. Le attività libero professionali (ossia gli studi medici) aumentano di peso, passando dal 46,1% del totale del 2003 al 50,9% sette anni dopo. In termini di tassi di crescita, peraltro, le modificazioni sono marcate: le imprese individuali si riducono di quasi il 53%, mentre le società e gli studi individuali aumentano, rispettivamente, del 29% e del 28%.

Figura 3.6.3 – Settore sanità e assistenza sociale e sottosettori: numerosità delle imprese, 2005-2007



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Nel triennio 2005-2007, tutti i comparti riguardanti l'assistenza sociale, i servizi veterinari e i servizi sanitari, per il quale è possibile disporre di dati disaggregati, evidenziano una crescita in termini di numerosità delle imprese esistenti (si veda la Figura 3.6.3). Peraltro sono i servizi veterinari che manifestano una particolare vivacità, raddoppiando di peso, mentre la crescita è più limitata per l'assistenza sociale (che pure aumenta del 20%) e dei servizi sanitari, che risulta il segmento più maturo, con un incremento del 9,3%.

3.7 ALTRI SERVIZI

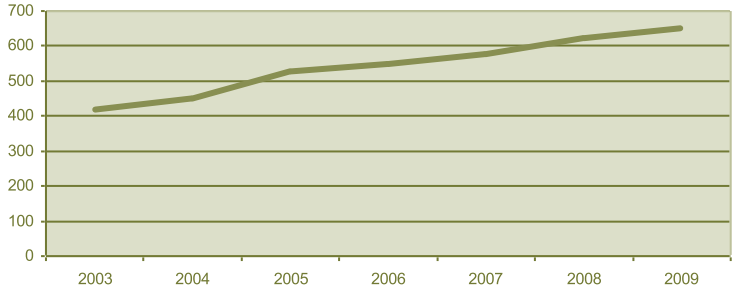
All'interno di questo comparto residuale sono considerate le numerose attività terziarie che non vengono ricomprese tra i precedenti comparti. In particolare si considerano le aziende autonome di stato, le imprese di smaltimento rifiuti, le organizzazioni economiche, di datori di lavoro e professionali e i sindacati di lavoratori dipendenti, nonché le altre organizzazioni associative.

Rientrano negli gruppo degli altri servizi anche le produzioni e distribuzioni cinematografiche e le attività radiotelevisive, dello spettacolo, di divertimento e intrattenimento e le agenzie di stampa, le biblioteche, gli archivi, i musei e attività culturali, sportive, creative e i servizi alle famiglie.

Infine sono considerati in questo comparto anche le organizzazioni e gli organismi extraterritoriali.

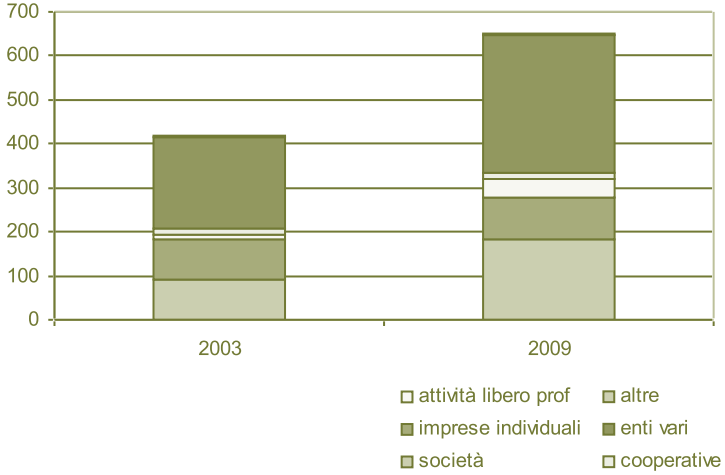
È del tutto evidente che ha poco significato tentare una qualsiasi interpretazione dell'incremento del numero delle imprese (Figura 3.7.1) o speculare sulla crescita di una specifica tipologia d'impresa (Figura 3.7.2. e Tavola 3.7.1). Ci si limita ad osservare che anche in questo caso si conferma la generale tendenza alla crescita del settore terziario.

Figura 3.7.1 – La numerosità delle altre imprese di servizi



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Figura 3.7.2 – Tipologia delle altre imprese di servizi



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

Tavola 3.7.1 – Altre imprese di servizi: numerosità e tipologia d'impresa, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
società	91	108	123	137	150	174	183
imprese individuali	92	90	98	94	95	90	94
attività libero professionali	12	13	40	37	38	42	44
cooperative	13	13	13	15	14	14	14
enti vari	206	223	250	261	276	300	313
altre	3	3	3	3	3	3	3

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

3.8 LA DIMENSIONE MEDIA DELLE IMPRESE DI SERVIZI: UN CONFRONTO TRA COMPARTI

La tavola 3.8.1 riporta i valori medi della dimensione delle imprese di servizi sammarinesi nel periodo 2003-2009 (col valore dell'ultimo anno riferito al mese di giugno). La successiva Figura 3.8.1 illustra graficamente tali risultati. Ancora una volta si ricorda come questa aggregazione sia da considerarsi insoddisfacente da molti punti di vista.

Dalla tavola emerge con tutta evidenza che la dimensione tipica delle imprese di servizi sammarinesi è la micro-impresa. Questo è particolarmente vero per tutti i settori considerati, fatto salvo il caso del settore finanziario, che con 8,79 addetti per impresa distanzia gli altri comparti.

Un altro elemento che sembra opportuno evidenziare è come nella maggior parte dei casi la dimensione tenda a crescere nell'intervallo di tempo per il quale sono disponibili i dati.

In particolare, pur tenendo conto degli effetti distorsivi legati

alla mancata distinzione tra imprese censite e imprese attive, la crescita dimensionale appare particolarmente marcata nel caso della sanità (+49,8%), dove partendo da un valore estremamente basso (0,88 dipendenti per impresa) si arriva a 1,32. Altrettanto marcata è la crescita nel comparto dei trasporti (da 2,1 a 2,8 dipendenti, +31,1%) e nell'istruzione (da 1,9 a 2,3 dipendenti, +21%). La crescita dimensionale appare oltremodo significativa anche nel caso del comparto dei servizi finanziari, che pure erano caratterizzati all'inizio del periodo in esame da una dimensione maggiore rispetto agli altri comparti. Il settore dei servizi finanziari passa da 7,4 a 8,8 addetti dipendenti per impresa, in media, dal 2003 al 2007, con un incremento di oltre il 19%.

In due casi la dimensione media delle imprese si riduce o rimane costante. Nel caso degli altri servizi la dimensione media passa da 1,8 dipendenti nel 2003 a 1,6. questo risultato è spiegabile soprattutto dalla forte crescita del numero delle imprese (+56% nei sette anni considerati). Peraltro, non si può andare oltre questa constatazione, sia per la forte eterogeneità che caratterizza il comparto, sia perché il maggior dettaglio disponibile nel triennio 2005-2007, per via della specifica di manica, non permette valutare la di manica dei diversi sotto-settori.

Il discorso è, in parte differente nel caso delle attività immobiliari. In questo caso la dimensione d'impresa in termini di numero di dipendenti rimane immutata. Come già nel caso degli altri servizi, anche per i servizi immobiliari, più che da una stagnazione del settore, questo risultato deriva da una accentuata dinamica di crescita. Come già notato in precedenza, in questo caso il numero delle imprese cresce ancora maggiormente (+60% nei sette anni tra il 2003 e il 2009).

Seppure con riferimento al solo triennio 2003-2007, è opportuno ricordare come le attività legate ai servizi legali, di contabilità, di consulenza fiscale e societaria, studi di mercato e sondaggi, e di consulenza commerciale e di gestione nonché gli studi di architettura, ingegneria e altri studi tecnici siano cresciuti del 16-17% (si veda la Tavola 3.4.3e, paragrafo 3.4 di questo Rapporto).

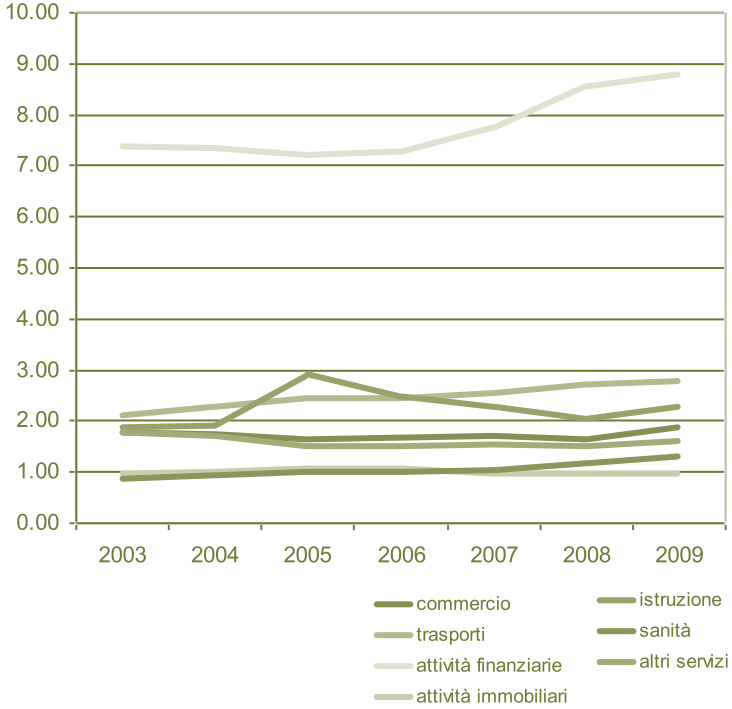
Queste attività, particolarmente numerose già in partenza hanno accresciuto in modo considerevole il numero delle imprese, al pari degli "altri servizi alle imprese" cresciuti invece di oltre il 28%. L'aspetto che però balza maggiormente agli occhi è invece quello legato ai servizi immobiliari in conto proprio, che da 87 passano a 263, con un aumento del 202% nel corso del triennio. È probabilmente quindi nella rapidissima crescita di questo comparto che troviamo la principale spiegazione all'assenza di crescita dimensionale del comparto. Come già rilevato in precedenza, rimane peraltro da spiegare in modo puntuale la ragione di tale impetuoso sviluppo di queste imprese.

Tavola 3.8.1 – La dimensione media delle imprese, per numero di dipendenti, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Commercio	179	175	164	168	171	164	189
Trasporti	212	227	244	246	254	273	278
Attività finanziarie	737	736	721	729	775	856	879
Attività immobiliari	97	101	109	107	98	98	97
Istruzione	188	190	292	247	229	205	228
Sanità	88	92	101	99	104	118	132
altri servizi	178	170	153	152	154	152	160

Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino. Nota: per il 2009 si considera il valore rilevato nel mese di giugno

Figura 3.8.1 – La dimensione media delle imprese, per numero di dipendenti, 2003-2007



Fonte: Elaborazioni SANMARINOLAB su dati Ufficio Programmazione Economica Centro Elaborazione Dati e Statistica della Repubblica di San Marino

3.9 QUALI SCENARI DI CRESCITA DEL TERZIARIO AVANZATO SAMMARINESE?

All'interno del grande ed eterogeneo insieme dei servizi (a basso valore aggiunto o ad alto valore aggiunto, alla persona, alle imprese, forniti dal settore pubblico o da privati, vendibili e non vendibili,…) convivono dinamiche e prospettive di crescita differenti.

Alcuni servizi privati hanno un mercato di riferimento legato alla dimensione domestica mentre altri hanno una proiezione extra-nazionale. Tipicamente, alcuni servizi alla persona a basso valore aggiunto (l'esempio più ovvio è quello dei servizi di pulizia) sono di norma legati alla sola domanda dei residenti e difficilmente possono conquistare una dimensione internazionale. Altri servizi possono avere invece una dimensione internazionale.

Solo recentemente, alcuni servizi alla persona (p.e. l'assistenza e la cura domiciliare a persone anziane) hanno visto l'ingresso sul mercato di lavoratori provenienti dall'estero.

Altri servizi, tradizionalmente legati alla dimensione domestica, come i servizi medici, le caso di alcune prestazioni specialistiche hanno progressivamente acquisito una dimensione differente. Non ci si intende riferire in questo caso alla cura di specifiche patologie gravi, che richiedono competenze di livello assoluto, oppure ai servizi che per la loro complessità devono comunque fare riferimento a strutture pubbliche, ma

semplicemente di prestazioni dentistiche[13] o di fecondazione assistita[14]. Vanno sviluppandosi, quindi, mercati internazionali per i servizi alla persona che prima non esistevano.

Alcuni servizi privati hanno già da tempo acquisito una dimensione internazionale. Intendiamo riferirci ai servizi bancari, finanziari e di consulenza alle imprese. Laddove nel tessuto imprenditoriale sono presenti imprese di rilevante dimensione e che operano sui mercati internazionali emergono anche specifiche esigenze riguardanti gli ambiti di assistenza legale, fiscale, di analisi dei mercati, ecc.

Per specifiche esigenze le imprese possono talvolta rivolgersi a fornitori di servizi localizzati anche molto distanti dall'impresa (p.e. nel caso di un collocamento azionario); di norma, tuttavia, il rapporto tra impresa e servizi all'impresa è continuativo e tra soggetti dello stesso territorio.

Alla luce di questi sviluppi possono emergere interessanti prospettive per l'economia sammarinese nel campo dei servizi vendibili sul mercato. Il punto qualificante, in questo caso, è creare eccellenze competitive, in termini di qualità e reputazione e/o di competitività di prezzo.

In termini semplicistici si potrebbe affermare che nella Repubblica di San Marino i servizi alle imprese sono spesso obsoleti, poiché le imprese di produzione sono altrettanto spesso stabilimenti con lavorazioni a basso valore aggiunto e obsoleti che fanno aggio prevalentemente sulla fiscalità favorevole. Puntare a un miglioramento del profilo dei servizi, vuol dire allora migliorare il livello delle imprese domestiche, e anche alimentare un flusso di insediamenti produttivi con capitali provenienti dall'estero.

In un mondo che è sempre più competitivo, l'introduzione di un set di regole condivise fa sì che i vincenti dalla competizione siano i sistemi che più fanno fare, che hanno acquisito maggiori competenze, piuttosto che quelli che si basano su "vantaggi furbi". In questa prospettiva, anche per effetto della crisi mondiale è possibile che vi sia una riduzione del numero degli occupati in San Marino. Questo è, inoltre, particolarmente verso per i settori che si devono aprire alla concorrenza internazionale accettando le regole del gioco.

La sensazione di alcuni osservatori privilegiati è che le competenze attualmente presenti all'interno della Repubblica di San Marino, salvo alcune eccezioni, sembrano raggiungere raramente livelli di eccellenza. È ovviamente estremamente difficile dare un supporto fattuale preciso a una valutazione di questo tipo: come già ricordato in precedenza, a fronte di opinioni anche autorevoli mancano dati precisi e dettagliati sulle specifiche dimensioni di alcuni ambiti professionali. Anche disponendo di dati siffatti, peraltro, sarebbe difficile valutare la dimensione qualitativa dell'operare degli stessi: non è importante sapere solo quanti sono, per esempio, gli operatori in ambito legale oppure sanitario, ma anche, se non soprattutto, a quale livello operano, cosa sanno fare. Questo aspetto, anche nella valutazione di alcuni addetti ai lavori, sembra limitare le professionalità eccellenti e distintive ad un numero ristretto di operatori.

In una visione sistemica volta all'aumento della competitività

13 Come è noto, una quota significativa di pazienti italiani è disposta a sostenere i costi di trasporto e i disagi derivanti dall'handicap linguistico per prestazioni di routine, ma caratterizzati da un costo opportunità particolarmente favorevole nei paesi dell'est europeo.

14 Tecniche di fecondazione assistita ormai di routine vengono fornite a pazienti italiane in Spagna e altri paesi dell'Unione Europea. Anche in questo caso si è in presenza di un mercato in espansione.

si pone un duplice obiettivo di accrescere sia il numero che le competenze degli operatori. Questo è possibile, nel breve periodo, incentivando l'arrivo dall'esterno di professionalità altissime e autorevoli, che possano importare e condividere all'interno della Repubblica di San Marino le best practice identificate a livello internazionale e che il mercato riconosce e richiede. Il loro radicamento all'interno della Repubblica di San Marino sarebbe evidentemente facilitato attraverso la creazione di partnership, joint venture,… tra realtà estere di alto livello e controparti sammarinesi.

È peraltro ovvio che la competizione per avere sul territorio servizi ad elevato livello (e quindi ad alto valore aggiunto) è forte: in questo la Repubblica di San Marino può e deve sfruttare (in senso virtuoso, ovviamente) le opportunità che le derivano dall'essere una entità statuale autonoma e indipendente.

In una prospettiva di medio periodo è ipotizzabile riuscire a sviluppare progressivamente elevate professionalità all'interno delle forze di lavoro sammarinesi. In parte questo processo deve avvenire per contaminazione con l'esterno: in un momento di internazionalizzazione del mercato delle merci e dei servizi stiamo assistendo anche a un forte sommovimento del fattore lavoro. È cruciale che i giovani sammarinesi non solo raggiungano un livello di istruzione almeno pari a quello delle economie più avanzate (e la Repubblica di San Marino ha un prodotto pro capite elevato nel confronto internazionale), ma che venga acquisita anche una proiezione internazionale delle conoscenze e dei profili professionali, andando oltre la frequenza di corsi universitari in zone di prossimità.

Questo sforzo è un investimento, non diversamente da quello fatto dalle passate generazioni, in un periodo in cui la Repubblica di San Marino era un luogo di emigrazione. Se in passato le rimesse degli emigrati sono stati uno dei fattori cruciali di sviluppo, non da meno hanno agito le reti di legami e conoscenze. La differenza cruciale rispetto al passato, è che prima l'emigrazione era vista come una scelta obbligata e definitiva, mentre un questo caso si tratterebbe di una scelta temporanea, di alto standard di vita, di arricchimento nel capitale umano, in definitiva l'elemento cruciale nel determinare il benessere di una collettività.

Gli strumenti per raggiungere tale obiettivo sono quelli classici delle borse di studio presso le migliori università e business school europee e nord-americane, ma anche dei tirocini formativi presso aziende e studi professionali internazionali.

Anche il sistema educativo interno dovrebbe mettersi al servizio dello sviluppo economico e sociale forgiando competenze elevate da un lato, nonché funzionali al progetto-processo di sviluppo della Repubblica di San Marino.

Un piccolo paese come la Repubblica di San Marino deve però riconoscere che "fare sistema" ad alto livello è possibile in un numero limitato di ambiti. Non si può eccellere che su un numero limitato di ambiti. Lo sviluppo di alcune opzioni che privilegiano una specifica traiettoria di sviluppo inevitabilmente riduce la portata e la verosimiglianza delle altre. Considerando che nel breve periodo risulta rischioso operare nette modifiche nella struttura economica sammarinese, è comunque opportuno procedere migliorando la posizione competitiva accrescendo le competenze presenti nel settore finanziario (seppure nell'inevitabile ridimensionamento), nonché dei servizi alle imprese di produzione; inoltre potrebbe risultare molto proficuo sviluppare alcune branche di servizi sanitari, tenendo conto delle dinamiche demografiche della popolazione sammarinese e delle provincie limitrofe.

4. I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Secondo una definizione ampiamente utilizzata in letteratura, per "servizio pubblico locale" si intende qualsiasi attività avente per oggetto la produzione di beni e servizi in funzione dell'utilità di una comunità locale, non solo in termini economici ma anche ai fini di promozione sociale.

Il criterio che generalmente viene utilizzato per delimitare il campo d'analisi è quello basato sulle categorie di bisogni che una collettività nel suo complesso esprime, e che i servizi stessi mirano a soddisfare. Tra questi, troviamo i bisogni di mobilità, cui corrispondono i servizi di trasporto; i bisogni di comunicazione, che si esplicano in servizi telefonici e postali; i bisogni energetici, fronteggiati con servizi quali la fornitura di elettricità e gas naturale; i bisogni di acqua per uso domestico e industriale; i bisogni sanitari, per cui si realizzano servizi rappresentati da fognature e nettezza urbana.

All'interno del territorio sammarinese, la maggior parte di questi servizi viene fornita da un'unica struttura, l'Azienda Autonoma di Stato per i Servizi pubblici (AASS), che funge quindi da vera e propria multi-utility. L'AASS, istituita in base alla legge n. 41/1981, è attualmente una società per azioni a totale controllo pubblico, che esercita la sua attività in undici distinti ambiti di intervento, caratterizzati da separazione contabile all'interno di un unico bilancio consolidato: 1) distribuzione di energia elettrica; 2) illuminazione delle aree e degli spazi pubblici; 3) servizi tecnologici, informatici e di telecontrollo; 4) distribuzione del gas metano; 5) gestione dei servizi idrici e acquedottistici; 6) autotrasporti pubblici e dello Stato; 7) servizio di funivia; 8) officina riparazione automezzi; 9) servizio di igiene urbana; 10) servizio di macello pubblico; 11) servizio di gestione delle acque reflue.

I servizi tecnologici, informatici e di telecontrollo, nonché quelli di officina, sono strumentali all'attività degli altri comparti, o destinati ad altre entità della pubblica amministrazione.

La legge 120/2001 ha inoltre istituito una Autorità di Regolazione per i Servizi Pubblici, i cui compiti principali consistono nell'assicurare la diffusione omogenea dei servizi sull'intero territorio sammarinese, ivi compreso quindi anche l'obbligo di servizio universale; di definire i livelli di qualità dei servizi erogati; e di stabilire le variazioni tariffarie dei singoli servizi, da calcolare sulla base dei costi di esercizio, dei recuperi di produttività stimati su un orizzonte temporale pluriennale e del tasso di inflazione pregresso. L'Autorità è entrata in funzione solo nel corso del 2008.

La struttura di multi-utility dell'AASS ha storicamente permesso di compensare la fornitura di servizi che, a causa della limitata dimensione del bacino d'utenza, risultano strutturalmente in perdita (trasporti, igiene urbana e macello pubblico) con i proventi provenienti dalla distribuzione e vendita di gas naturale e di energia elettrica, mentre il servizio idrico sostanzialmente in pareggio.

Nel prosieguo del capitolo, verranno utilizzati dati di bilancio di AASS per discutere alcuni indicatori di efficienza relativi ai vari servizi, e per effettuare una comparazione con il sistema delle multi-utility in Italia.

4.1 LA SITUAZIONE ATTUALE

I dati contenuti nell'ultimo bilancio disponibile di AASS, riferito all'anno 2008, permettono di disegnare un quadro puntuale delle condizioni di economicità e di efficienza relativa dei vari servizi offerti. Come ricordato nella relazione sulla gestione che accompagna il bilancio stesso,

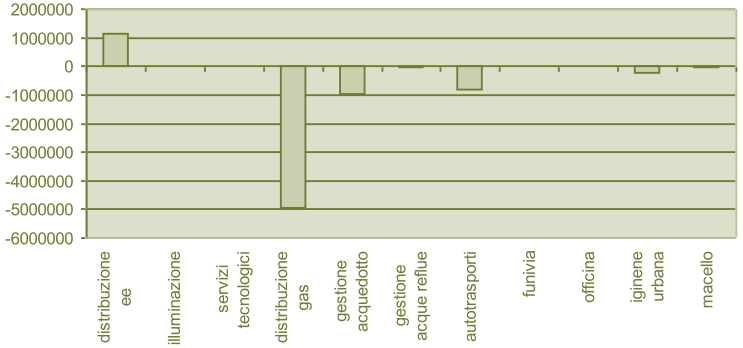
il 2008 è stato un anno di estrema difficoltà, a causa sia di fenomeni esterni che interni, che hanno portato ad un utile netto consolidato negativo, pari a -7,24 milioni di euro. Per quanto riguarda le cause esterne, va sicuramente ricordato che il 2008 è stato caratterizzato, almeno per una sua parte, da un notevole incremento dei prezzi delle materie prime. Ciò ha comportato a cascata una impennata dei costi di approvvigionamento di energia elettrica e gas che AASS ha dovuto sostenere.

Accanto a ciò, la relazione segnala dei problemi di natura interna al sistema sammarinese. In particolare, alla luce degli eventi sui mercati di approvvigionamento AASS segnala di aver richiesto in corso d'anno al Congresso di Stato e all'Autorità di regolamentazione degli adeguamenti tariffari, in grado di salvaguardare il conto economico dei servizi più esposti. L'Autorità ha infine concesso un solo adeguamento, e con profili difformi a quelli utilizzati dall'omologa Autorità Italiana, che peraltro è intervenuta su base trimestrale.

Queste tensioni hanno comportato un sensibile peggioramento del risultato d'esercizio rispetto all'anno precedente (+ 1,19 milioni di euro nel 2007), poiché i comparti d'attività maggiormente lucrativi non sono riusciti a compensare i deficit ottenuti nella fornitura dei servizi strutturalmente in perdita.

Uno spaccato puntuale dei risultati economici dei singoli servizi di AASS è riportato in Figura 4.1.1. Emerge in particolare il passivo del settore "distribuzione gas", che ha dato luogo nel 2008 a perdite d'esercizio pari a 4,9 milioni di euro, a fronte di un risultato negativo per 1,3 milioni di euro dell'anno precedente. Inoltre, mentre nel 2007 l'utile del settore "distribuzione energia elettrica" aveva toccato i 5,3 milioni di euro, nel 2008 si è fermato a 1,16 milioni di euro.

Figura 4.1.1 Utile contabile dei servizi AASS. Anno: 2008.



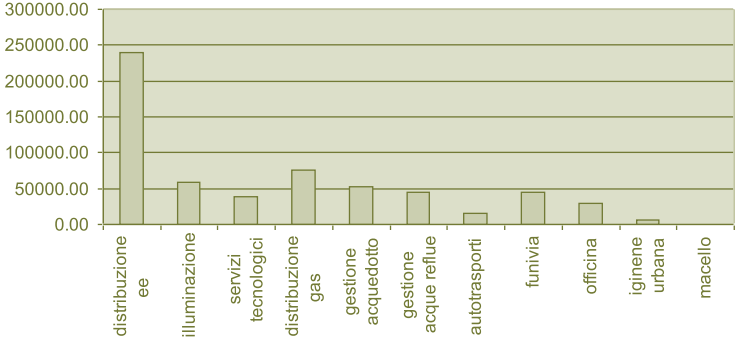
Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

Per cercare di isolare le criticità dovute all'incremento dei costi di acquisizione dei vari servizi, risulta utile depurare il dato in modo da valutare il cosiddetto valore aggiunto industriale, ottenuto come differenza tra il valore della produzione finale (fatturato complessivo) e il costo di acquisto dei beni intermedi. Il dato è stato normalizzato, per ciascun servizio, con il numero degli addetti relativi. Quest'ultimo dato è stato ottenuto ribaltando pro-quota sui singoli servizi il personale dedicato alle attività centralizzate (amministrazione e controllo, progettazione e magazzino), cercando di rimanere quanto più fedeli possibile ai criteri utilizzati da AASS nella redazione dei bilanci settoriali a partire dal consolidato.

Si ottiene in tal modo una variabile interpretabile in termini di produttività media del lavoro. I risultati dell'elaborazione sono riportati in Figura 4.1.2. Il quadro che ne emerge è di forte disomogeneità.

Un settore, in particolare, presenta una produttività estremamente elevata (distribuzione energia elettrica), di gran lunga superiore rispetto a quella ottenuta nel resto dei servizi forniti da AASS. Ovviamente, il livello di questo indicatore dipende da considerazioni di natura tecnologica, in particolare dal grado di sostituzione tra fattore lavoro e capitale: settori ad alta intensità di capitale presentano per definizione livelli di produttività del lavoro superiori ai settori caratterizzati da intensità di capitale inferiore.

Figura 4.1.2. Valore aggiunto per addetto. Anno: 2008

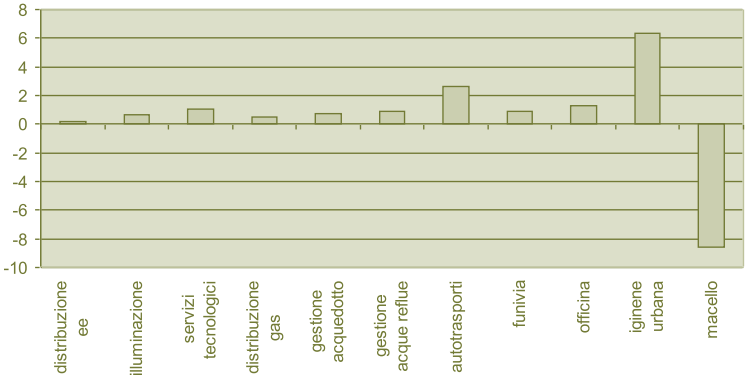


Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

In effetti, il dato rappresentato in Figura 4.1.3, dove riportiamo la percentuale di valore aggiunto assorbita dal costo del lavoro, aiuta a focalizzare al meglio la questione. Per i servizi tecnologici, gli autotrasporti, i servizi di officina, l'igiene urbana e il macello pubblico (che ha un Valore Aggiunto, seppur di poco, negativo), la quota destinata alla remunerazione del fattore lavoro supera l'intero valore aggiunto.

Se questo ha una propria ragione d'essere per i settori che hanno funzioni strumentali per l'intero gruppo (servizi tecnologici e officina), appare difficilmente giustificabile sul piano economico per i servizi che possono essere forniti sulla base di relazioni di mercato con altri soggetti indipendenti.

Figura 4.1.3. Costo del lavoro in percentuale del valore aggiunto. Anno: 2008.



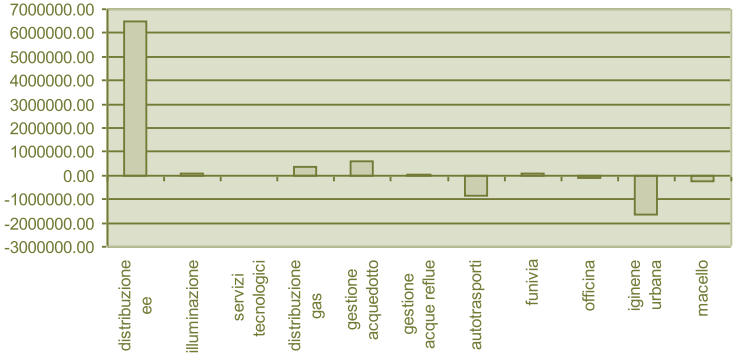
Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

Per cercare di ovviare al problema dato dal differente peso assunto dalla componente lavoro in rapporto agli fattori della produzione, è necessario ricorrere al concetto di margine operativo lordo (MOL), calcolato come differenza tra il valore aggiunto e il costo del personale. Anche

in questo caso, i costi di personale riferibili ai servizi centralizzati sono stati opportunamente imputati con la procedura descritta in precedenza. La Figura 4.1.4 riporta graficamente i risultati ottenuti in questo modo.

Appare evidente come l'attività che ha la capacità maggiore di generare reddito, al netto sia dell'impatto dell'approvvigionamento delle materie prime e dei costi intermedi, sia del diverso peso del costo del lavoro, è largamente il servizio di distribuzione di energia elettrica. Il MOL per quattro servizi è addirittura negativo, in particolar modo nei casi dei trasporti pubblici e dei servizi di igiene urbana.

Figura 4.1.4. Margine operativo lordo. Anno: 2008.

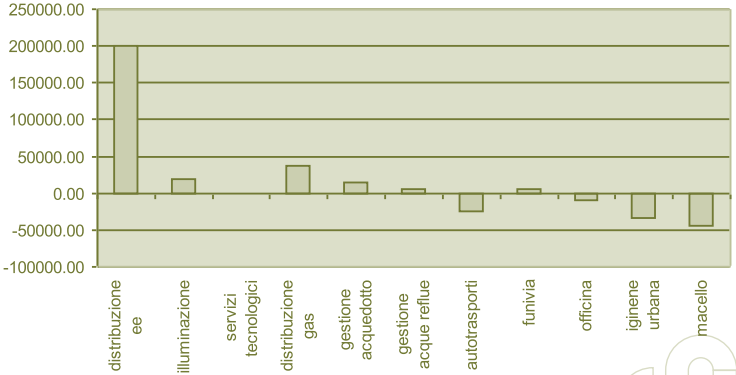


Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

Ovviamente, una comparazione corretta con i risultati in termini di produttività media del lavoro a partire dal concetto di MOL può essere fatta solo normalizzando quest'ultimo per il numero degli addetti. Ciò è quanto viene rappresentato in Figura 4.1.5.

La produttività corretta in tal modo suggerisce come, oltre al già citato settore della distribuzione di elettricità, gli altri settori con un apporto netto positivo siano, nell'ordine, la gestione acquedottistica e il servizio di distribuzione del gas, mentre l'apporto di illuminazione pubblica, gestione delle acque reflue, servizi tecnologici e funivia è, seppur positiva, praticamente nulla. Anche in questo caso l'igiene urbana e il servizio di trasporto pubblico presentano una produttività corretta particolarmente negativa, fenomeno su cui può essere utile tenere presente in termini di prescrizioni di policy.

Figura 4.1.5. Margine operativo lordo per addetto. Anno: 2008.



Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

4.2 UNA COMPARAZIONE CON IL SISTEMA DELLE MULTI-UTILITY IN ITALIA

I dati presentati finora restituiscono una fotografia dell'attuale situazione della produttività media dei singoli comparti della multi-utility AASS, ma non consentono di stabilire se e quanto i singoli servizi rispecchiano i livelli di produttività media di analoghi servizi offerti in altri ambiti territoriali. Per ovviare a tale inconveniente, abbiamo effettuato una analisi comparativa utilizzando alcuni indicatori resi disponibili per macro-ripartizioni geografiche italiane nell'ambito di una recente ricerca curata da Unioncamere (2008).

Questa comparazione ha richiesto un opportuno lavoro di accorpamento e omogeneizzazione contabile di alcuni servizi pubblici. In alcuni casi, tuttavia, la comparazione non è stata possibile per mancanza di informazioni statistiche sufficienti.

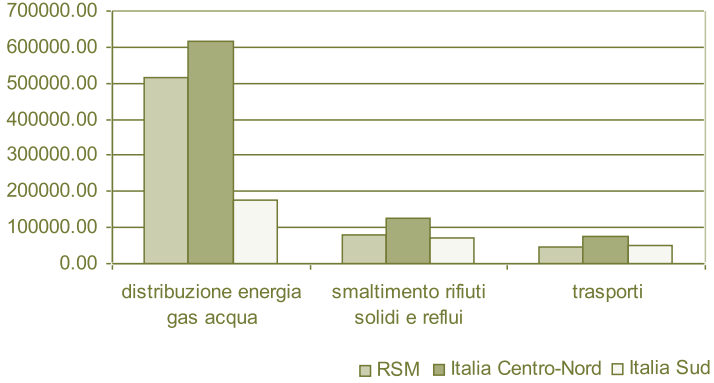
In particolare, basandoci su dati di bilancio AASS abbiamo ricostruito il conto economico di un ipotetico settore energia/gas/acqua, di un settore trasporti (trasporti pubblici più servizio funivia) e un settore igiene (igiene urbana più servizi di gestione acque reflue). Ancora una volta, i costi delle funzioni centralizzate sono stati ribaltati con una procedura simile a quella utilizzata da AASS per la redazione del bilancio consolidato.

I dati fanno riferimento all'anno fiscale 2005, per il quale Unioncamere mette a disposizione ri-classificazioni analoghe riferite a multi-utility italiane controllate o partecipate dagli enti locali (Comuni, Province e Regioni).

La Figura 4.2.1 riporta la comparazione tra il fatturato per addetto nel caso dei servizi forniti da AASS, con i valori medi ottenuti in Italia da un campione significativo di multi-utility, raggruppate per area geografica (Centro-Nord e Sud-Isole).

I valori relativi ai servizi forniti nel territorio sammarinese rispecchiano fedelmente, dal punto di vista delle posizioni relative, i dati italiani. Il fatturato per addetto risulta sistematicamente più alto per le multi-utility che si occupano della produzione e/o distribuzione di gas/elettricità/acqua, rispetto alla aziende specializzate nella fornitura di servizi di trasporto e dei servizi di igiene urbana. Occorre segnalare, tuttavia, come i livelli di fatturato per addetto di AASS siano inferiori a quelli medi delle aziende operanti nelle regioni del Centro-Nord, con le quali è più sensato effettuare un confronto.

Figura 4.2.1. Fatturato per addetto. Comparazioni con multi-utility italiane. Anno: 2005

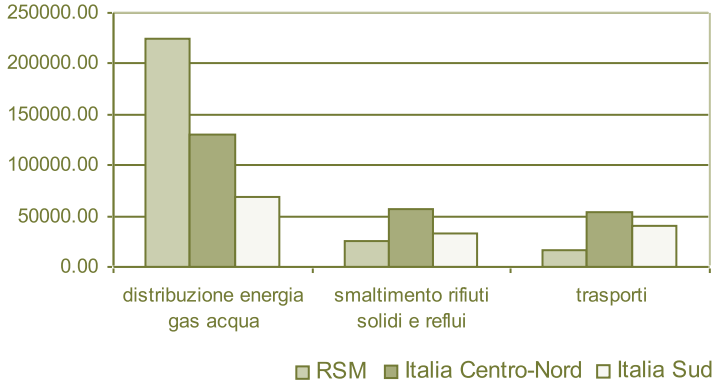


Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su fonti varie

Risultati decisamente più incoraggianti si osservano concentrandosi sulla misura di produttività media del lavoro già analizzata in precedenza, vale a dire il rapporto tra il valore aggiunto industriale e il numero complessivo degli addetti al servizio. In questo caso, i valori di produttività raggiunti nel 2005 dall'ipotetico settore energia/gas/acqua di AASS sono quasi doppi rispetto a quelli di aziende paragonabili del Centro-Nord.

Discorso diverso bisogna invece fare per gli altri due comparti (smaltimento dei rifiuti solidi e reflui e trasporti), per i quali il confronto segnala una produttività media non solo inferiore a quella del Centro-Nord, ma anche a quella delle aziende operanti nel meridione d'Italia.

Figura 4.2.2. Valore aggiunto per addetto. Comparazioni con multi-utility italiane. Anno: 2005

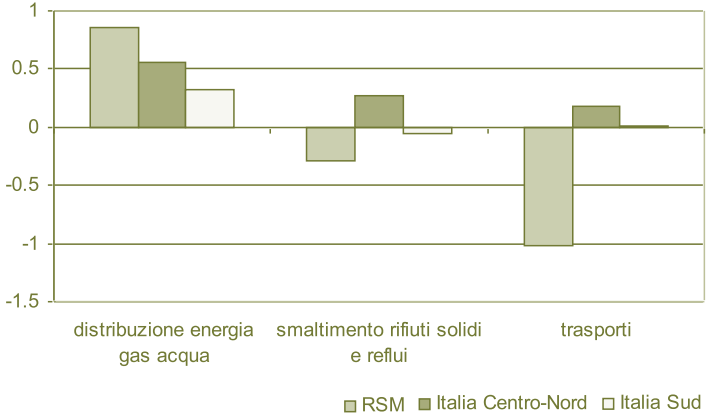


Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

Risultati analoghi si ottengono mettendo a confronto un terzo indicatore di efficienza aziendale, vale a dire la quota occupata dal margine operativo lordo (il valore aggiunto depurato dal costo del lavoro) sul totale del valore aggiunto (Figura 4.2.3).

Per due comparti (igiene e trasporti), l'analisi comparativa segnala un evidente stato di criticità economica nella fornitura del servizio da parte di AASS, con valori del MOL su VA ampiamente negativi.

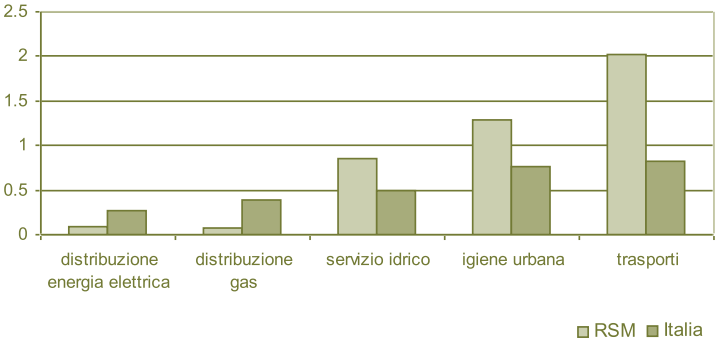
Figura 4.2.3. Margine operativo lordo in percentuale del valore aggiunto. Comparazioni con multi-utility italiane. Anno: 2005



Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

Per un quarto indicatore, il costo del lavoro in percentuale del valore aggiunto, i dati contenuti nel rapporto Unioncamere permettono una scomposizione del settore energia/gas/acqua nelle sue componenti principali, anche se ora il dato a fini comparativi è riferito all'intero territorio italiano e non più alla dei macro-aree viste in precedenza. Per costruzione, questo indicatore rappresenta il complemento a uno del rapporto tra MOL e VA. Si nota come il maggior grado di efficienza aziendale venga raggiunto dai servizi energia elettrica e gas, mentre l'apporto del servizio idrico, pur garantendo un MOL positivo, è sicuramente più modesto. L'analisi degli altri due settori non può che restituire indicazioni in linea con quelli osservati in Figura 4.2.3.

Figura 4.2.4. Costo del lavoro in percentuale del valore aggiunto. Comparazioni con multi-utility italiane. Anno: 2005



Fonte: elaborazione SANMARINOLAB su dati di bilancio

4.3 ALCUNE POSSIBILI PROSPETTIVE PER I SERVIZI PUBBLICI

Un'efficiente fornitura di alcuni servizi influenza in modo cruciale il benessere delle famiglie sammarinesi e costituisce un elemento cruciale nella competitività delle imprese della Repubblica. Non sorprende quindi che in questi settori, che rivestono una forte caratterizzazione territoriale storicamente vi sia stato un forte intervento pubblico, particolarmente nel caso della Repubblica di San Marino, in cui l'assetto territoriale ha favo-

rito spesso la ricerca di una autonomia funzionale che coincideva con quella statuale.

Occorre peraltro razionalizzare le ragioni dell'intervento pubblico. Quest'ultimo è di natura redistributiva e di regolazione.

Riguardo al primo aspetto l'intervento pubblico è volto proprio ad ampliare la copertura di questi servizi, che in precedenza escludeva ampie fasce della popolazione, riducendo significativamente il welfare.

Riguardo al secondo aspetto, molti di questi servizi sono caratterizzati da forti "esternalità" (del tutto evidenti, per esempio, nel caso dello smaltimento dei rifiuti solidi e reflui) e monopoli naturali, per cui l'intervento pubblico tenta di ridurre il connesso "fallimento del mercato" che emergerebbe nel caso di fornitura privata di questi servizi.

Proprio sulla base delle precedenti considerazioni, per alcuni casi sopra considerati (ma in presenza di significative eccezioni) si può pensare a un progressivo allineamento al principio del costo pieno, con tariffe che permettano la copertura dei costi. Il fine di questo progressivo allineamento tra ricavi e costi è duplice; da un lato quello di responsabilizzare l'utente sul costo sociale del servizio, dall'altro quello di rendere esplicito allo stesso erogatore del servizio il valore monetario dello stesso, e quindi di responsabilizzarli a una corretta gestione delle risorse.

Da un punto di vista della ricerca dell'efficienza, vi sono forti economie di scala che spingono verso una riduzione del grado di frammentazione (specie, ma non solo, con riferimento all'Italia), ricercando un'adeguata dimensione territoriale e gestionale.

Un simile problema emerge anche e soprattutto per San Marino, in cui la dimensione territoriale è esogenamente data e non coincide con quella ottimale sotto l'aspetto tecnico della erogazione e distribuzione di molti di questi servizi.

A un altro livello, si può porre il problema della distinzione tra il momento di programmazione e di regolazione nella fornitura di questi servizi, con quello della effettiva fornitura dello stesso. I due momenti possono essere separati:

- il primo è certamente di pertinenza della sfera politica;
- il secondo, invece, risponde a esigenze di efficienza tecnologia e può essere fornito da imprese (pubbliche ma anche private) distinte dal primo momento e orientata a logiche concorrenziali.

L'obiettivo nel distinguere questi due momenti è, evidentemente, quello di migliorare l'efficienza nell'erogazione del servizio, distinguendo la prospettiva politica da quella gestionale. In questo modo si eviterebbero alcuni possibili conflitti d'interesse tra rappresentanti dell'utenza, rappresentanti della proprietà e dipendenti.

Alla distinzione tra momento politico di programmazione e tecnico di erogazione può fare da contraltare logico anche una distinzione di natura contabile e amministrativa.

Il fine in questo caso è quello di dotarsi di strumenti che permettano una precisa valutazione dei costi dei servizi erogati, nonché della qualità dello stesso, che difficilmente sono disponibili all'interno della pubblica amministrazione (sammarinese e non) che risponde a logiche differenti. In una logica di distinzione tra momento politico e gestionale è possibile dare spazio a una funzione di regolazione e valutazione esterna.

L'istituzione di un'Authority risponde a queste esigenze. L'attuazione pratica delle stesse, peraltro, impone ulteriori passi in avanti.

Un simile approccio, peraltro, sarebbe ancor più necessario

nel caso di optasse per il mantenimento di un unico ente pubblico che assumesse il ruolo del finanziatore e dell'erogatore – una situazione in cui vi è un a ovvia difficoltà nel valutare costi e standard di fornitura da parte di un ente pubblico, che risponde a logiche differenti rispetto a quello della ricerca dell'efficienza. Un "buon" regolatore deve avere adeguate competenze tecniche, e spesso queste non sono sempre disponibili a livello esclusivamente locale.

Peraltro è bene affermare che la ricerca di efficienza non deve mai derogare dai principi primi che informano la presenza pubblica in questi ambiti, assicurare a tutti gli aventi diritto un livello di prestazioni reputato adeguato a livello politico.

Proprio per rendere operativo questo principio irrinunciabile, è necessario che l'azione dei servizi pubblici locali (nonché dei servizi previdenziali, pensionistici e sanitari) sia improntata anche alla ricerca dell'efficienza dell'impresa. Un mancato o inefficiente controllo, peraltro, alla lunga comporta un incremento insostenibile dei costi e/o un razionamento dei servizi forniti. In entrambi i casi si avrebbe semplicemente una mera (ma priva di significato) riaffermazione dei principi ispiratori dell'intervento pubblico, ma nel concreto uno sostanziale svuotamento degli stessi.

Peraltro, non è sempre possibile ipotizzare un sistema di regole comuni, o un assetto di governance comune per i diversi servizi pubblici locali, in quanto hanno problemi tecnici di gestione e amministrazione differenti.

I servizi forniti dal settore pubblico hanno come naturale universo di riferimento la popolazione sammarinese. Questo, nei fatti, tende a limitare la crescita, che per alcuni servizi (per esempio medicina specialistica), non raggiunge quello che viene considerato un livello dimensionale tecnicamente efficiente, se dovesse essere riferito alla sola popolazione sammarinese. Per questa ragione un certo numero di servizi vengono importati dall'Italia o forniti direttamente in strutture sanitarie italiane.

La ricerca di dimensioni ottimali nella produzione ed erogazione di servizi pubblici e di specializzazione sammarinese in alcuni servizi è, in una prospettiva di ripresa dei rapporti di mutua e proficua collaborazione tra Italia e la Repubblica di San Marino, un obiettivo che la Repubblica potrebbe certamente conseguire.

“PERISCOPIO”

“PERISCOPIO” “CSdL”

Nel prossimo numero:

5° STUDIO

RAPPORTO SUL PERCORSO DI SVILUPPO
DELLA REPUBBLICA DI SAN MARINO

CSdL

Central Square, 17 via 5 Febbraio 47895 Domagnano
Repubblica di San Marino - Tel.0549 962060 Fax 962075

www.csdl.sm - info@csdl.sm

Confederazione
Sammarinese
del Lavoro

“PERISCOPIO”

Confederazione
Sammarinese
del Lavoro

www.csdl.sm - info@csdl.sm

Studio AG | www.studioag.sm | 096191