



## NOTA DAL CSC

# Italia: meno burocrazia per rilanciare la crescita

***Un aumento dell'efficienza della PA dell'1% genera un incremento del PIL dello 0,9%***

**Lorena Scaperrotta**

*L'Italia è sistematicamente in posizioni arretrate nelle classifiche internazionali sul contesto amministrativo in cui operano le imprese. Ciò riduce gli investimenti, non solo dall'estero, e la capacità del Paese di crescere.*

*Una PA più efficiente ha rilevanti effetti positivi sulla crescita dell'Italia. Una riduzione dell'1% dell'inefficienza della PA (misurata dalla difficoltà a raggiungerne gli uffici) è associata a:*

- *un incremento dello 0,9% del livello del PIL pro-capite;*
- *un aumento dello 0,2% della quota dei dipendenti in imprese a partecipazione estera sul totale dell'occupazione privata non-agricola.*

*Occorre sciogliere i nodi della burocrazia: troppe e complesse regole, tempi di risposta lunghi e incerti, costi insostenibili della macchina pubblica, anche della politica, imbrigliano lo sviluppo, soprattutto delle aziende più dinamiche.*

*Si può risparmiare fino a 1 miliardo tagliando i costi della Camera; in Italia la spesa per ciascun deputato è 9,8 volte il PIL pro-capite, contro 6,6 nel Regno Unito.*

Secondo il *Global Competitiveness Index 2013-2014 (GCI<sup>1</sup>)* del World Economic Forum (WEF) l'Italia occupa il 49° posto nella classifica dei 148 paesi considerati. Fanno meglio i principali concorrenti: Germania (4°), Stati Uniti (5°), Regno Unito (10°), Francia (21°), Spagna (35°). Rispetto alla graduatoria precedente il Paese perde 7 posizioni, principalmente a causa dell'instabilità politica che ha incrementato l'incertezza e la sfiducia, oltre che per le consuete rigidità strutturali (Tabella A).

---

<sup>1</sup> Il GCI stima le prospettive di crescita di un paese nel medio-lungo termine (5-8 anni), analizzandone, oltre ai requisiti di base (istituzioni pubbliche, infrastrutture, quadro macroeconomico, salute e istruzione primaria), anche i fattori in grado di sviluppare maggiore efficienza (istruzione secondaria e formazione, efficienza dei mercati dei beni e del lavoro, sviluppo del mercato finanziario, tecnologia e dimensioni del mercato) e quelli che creano innovazione (la qualità delle reti aziendali globali e delle strategie di impresa).

Il *World Competitiveness Index* (WCI<sup>2</sup>) dell'International Institute for Management Development (IMD) colloca l'Italia al 44° posto nel 2013, in peggioramento rispetto al 2012 quando figurava in 40a posizione. A parità di paesi considerati le posizioni perse sono tre<sup>3</sup>. Mentre i *competitor* europei risultano stabili (come la Germania al 9° posto e il Regno Unito al 18°) o migliorano la posizione relativa (la Francia passa al 28° dal 29° posto); gli Stati Uniti tornano al vertice della classifica.

Nella graduatoria stilata dalla Banca Mondiale nell'indagine *Doing Business* 2014 (DB) il Paese avanza, invece, di 2 posizioni: al 65° posto su 189 paesi, dal 67° nel 2013 (su 185 paesi), sempre molto indietro rispetto ai principali concorrenti: Stati Uniti (4° posto), Regno Unito (11°), Germania (19°), Francia (35°) e Spagna (46°)<sup>4</sup>.

### L'inefficienza pubblica causa bassa competitività

L'inefficienza dell'amministrazione pubblica e dei processi decisionali a qualunque livello di governo influenza, con intensità diversa ma sempre elevata, la competitività dell'Italia in tutte le comparazioni internazionali. E rappresenta un problema strutturale. Ciò è ancor più evidente se si osserva al posizionamento dell'Italia nel lungo periodo (Grafico A). Dal 2001 (anno della prima edizione dell'indagine WEF) l'Italia continua a mantenere una posizione di metà classifica (37° posto), a parità di paesi considerati (75 paesi); il recupero

Tabella A

#### Italia poco competitiva nelle classifiche internazionali...

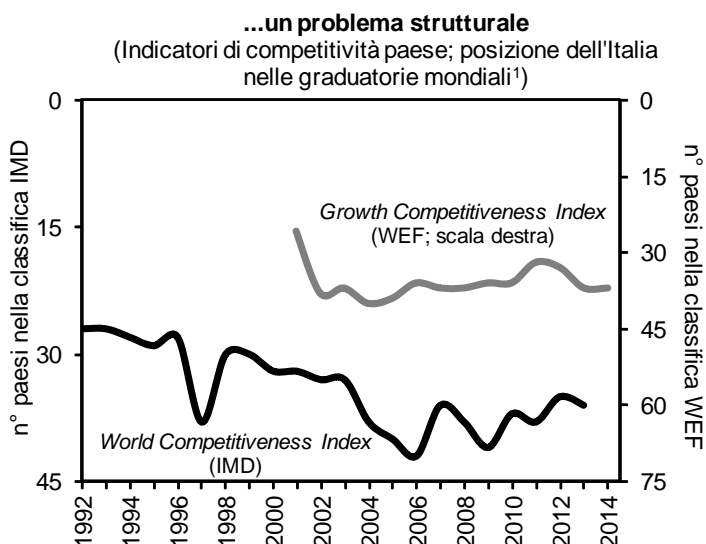
	Posizione dell'Italia <sup>1</sup>	Posizioni perse o acquisite dall'anno precedente <sup>2</sup>	Best performer
GCI 2013-2014 (WEF)	49 (148)	-7	1. Svizzera 2. Singapore 3. Finlandia
WCI 2013 (IMD)	43 (60)	-3	1. Svizzera 2. Hong Kong 3. Svezia
DB 2014 (WB)	65 (189)	+8	1. Singapore 2. Hong Kong 3. Nuova Zelanda

<sup>1</sup> In parentesi il numero di paesi oggetto dell'indagine.

<sup>2</sup> Calcolate sul numero di paesi dell'anno precedente.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Banca Mondiale, IMD e WEF.

Grafico A



<sup>1</sup> A parità di paesi considerati (45 per IMD, 75 per WEF).

Fonte: elaborazioni CSC su dati IMD e WEF.

<sup>2</sup> I fattori che compongono l'indicatore sintetico dell'IMD sono la performance economica, l'efficienza del governo, l'efficienza delle imprese e le infrastrutture.

<sup>3</sup> Nel 2013 i paesi considerati sono 60, nel 2012 59.

<sup>4</sup> La classifica del *Doing Business* 2013, che vedeva l'Italia al 73° posto, è stata rivista in seguito alle modifiche metodologiche inserite nella nuova edizione e per l'introduzione di ulteriori quattro paesi nell'indagine (Birmania, Libia, San Marino e Sudan del Sud).

messo a segno nel 2011, quando ha raggiunto la 32a posizione, si è rivelato effimero. Nella storia raccontata dall'IMD l'Italia fa addirittura peggio. Negli ultimi venti anni ha perso 9 posizioni, passando dal 27° al 36° posto su 45 paesi rilevati fin dall'indagine nel 1993, toccando il minimo nel 2006 (42°). Anche per la Banca Mondiale l'Italia rimane negli anni nella parte bassa della classifica, evidenziando forti resistenze al cambiamento<sup>5</sup>.

### Quali sono le maggiori criticità?

Il pesante carico fiscale, il difficile accesso al credito, l'inefficienza della burocrazia, l'incerta applicazione delle norme sul mercato del lavoro, gli elevati livelli di corruzione e la percepita mancanza di autonomia del sistema giudiziario sono i fattori che rendono poco attrattivo il Paese secondo il WEF<sup>6</sup>. Stando alle opinioni degli esperti intervistati dall'IMD, a questi fattori negativi vanno ad aggiungersi la bassa autorevolezza del Governo, l'instabilità politica e l'inadeguatezza delle infrastrutture.

La Banca Mondiale sottolinea che l'alta pressione fiscale sulle imprese e il peso delle procedure burocratiche sono le urgenze maggiori che il Paese deve risolvere. In un anno un'impresa impiega 269 ore di lavoro amministrativo per effettuare 15 pagamenti, che pesano per il 65,8% sul suo profitto<sup>7</sup>. E su questo tema l'Italia vede nuovamente peggiorare il suo *ranking*, scendendo quest'anno al 138° posto dal 135°. Si aggrava sensibilmente anche la graduatoria relativa alle autorizzazioni e ai permessi necessari a realizzare opere edili (al 112° posto dal 101°), con 233,5 giorni necessari per 11 procedure a un costo del 186,4% del reddito pro-capite. Mentre migliora nettamente, seppur rimanendo nella parte bassa della classifica, la posizione per quanto riguarda le procedure di esigibilità degli obblighi contrattuali (al 103° posto dal 140° dello scorso anno), grazie a una maggiore regolazione delle spese legali e allo snellimento di alcuni procedimenti giudiziari. In attesa, si può aggiungere, che la riforma dei distretti giudiziari e la specializzazione dei tribunali per le imprese diventino pienamente efficaci.

### Necessario tagliare i costi della burocrazia...

L'attrattività degli investitori esteri ma anche lo slancio degli imprenditori italiani a intraprendere nuove iniziative sono fortemente condizionati dal numero e dalla complessità delle pratiche amministrative, dai tempi e dai costi necessari al loro svolgimento. L'inefficienza della pubblica amministrazione (PA) influenza ogni ambito della vita sociale ed economica del Paese, ostacolando la crescita e creando un enorme svantaggio competitivo.

---

<sup>5</sup> È impossibile creare un indice standardizzato (a parità di paesi) della classifica *Doing Business* della Banca Mondiale in quanto ogni anno viene rivista la metodologia utilizzata nell'indagine, oltre al numero dei paesi considerati.

<sup>6</sup> La domanda posta agli intervistati è: <Nel suo paese, in quale misura la giustizia è indipendente da influenze di membri del governo, cittadini o imprese?>. In una scala da 1 (pesantemente condizionata) a 7 (completamente indipendente) l'Italia ottiene 3,7, cioè sotto la media.

<sup>7</sup> Si considerano le imposte pagate da un'impresa tipo (sui redditi d'impresa, i contributi sociali e previdenziali e le altre imposte).

L'urgente necessità di misure di semplificazione che puntino alla sburocratizzazione della PA è rivelata non solo dal confronto internazionale. Secondo il rapporto PROMO PA 2013 le micro e piccole imprese impiegano 30,2 giornate/uomo l'anno per gli adempimenti burocratici, confermando l'aumento registrato nel 2012, rispetto alle 28 del 2011. Il dato peggiora soprattutto nell'industria e nei servizi (circa 33 giornate/uomo), mentre rimane stabile nel commercio (26). Se includiamo anche i costi esterni, quindi consulenze e parcelle di professionisti, si arriva a un costo per la burocrazia pari quasi a 12mila euro l'anno per azienda, con un'incidenza sul fatturato aziendale pari al 7,5%. Moltiplicando tale costo per il totale delle micro e piccole imprese presenti in Italia, l'onere complessivo da burocrazia della PA è quantificabile in 10,8 miliardi di euro (circa lo 0,8% del PIL).

Una PA più efficiente genera impatti rilevanti sullo sviluppo economico del Paese: secondo il CSC una diminuzione dell'1% dell'inefficienza della PA (misurata dalla difficoltà a raggiungerne gli uffici) è associata a un incremento dello 0,9% del livello del PIL pro-capite e a un aumento dello 0,2% della quota dei dipendenti in imprese a partecipazione estera sul totale dell'occupazione privata non-agricola (tale quota era nel 2008 pari al 5,1%)<sup>8</sup>.

Semplificare, oggi, significa anzitutto riprogrammare le politiche pubbliche, per rimuovere i limiti irragionevoli all'attività di impresa e rilanciare la crescita. Per troppi anni, si è cercato di supplire alla carenza di linee strategiche con le riforme del procedimento amministrativo. Ma, prima di qualsiasi semplificazione procedimentale, è necessaria una prospettiva politica sostanziale, che regoli gli interessi in gioco e stabilisca le priorità. In particolare, le istituzioni dovrebbero essere in grado di esprimere un preciso indirizzo politico, individuando obiettivi strategici, funzionali alle concrete esigenze del Paese in una determinata fase storica. In questo modo, si favorirebbe la collaborazione tra le amministrazioni e, quindi, la composizione degli interessi in gioco, senza il rischio di veti e intralci.

È poi fondamentale intervenire sulla macchina amministrativa. In questa direzione si muove il progetto di *spending review* presentato dal Commissario Carlo Cottarelli. Occorre ridurre sensibilmente il numero delle amministrazioni in base al principio dell'unicità delle funzioni: abolire le Province, istituire le città metropolitane (senza farle proliferare come sta accadendo ora: dalle 10 originarie si è già arrivati a 18), riorganizzare l'amministrazione periferica dello Stato, aumentare la soglia dimensionale dei piccoli Comuni (elevandola almeno a 5.000 abitanti). È quanto è stato indicato nel Progetto Confindustria per l'Italia. È necessario, tra l'altro, intervenire sull'assetto istituzionale e, in particolare, sul Titolo V della Costituzione, che ha creato un "federalismo della complicazione", indebolendo la capacità delle politiche centrali di incidere sulle principali questioni di rilevanza strategica nazionale (tra cui infrastrutture, comunicazioni, energia), a causa delle maggiori competenze attribuite a livello regionale.

Accanto alla riorganizzazione della macchina pubblica, è vitale l'implementazione delle politiche di semplificazione dei procedimenti amministrativi. Il DDL "Semplificazioni" approvato lo scorso giugno dal Consiglio dei Ministri e ancora all'esame del Parlamento si concentra su misure che

---

<sup>8</sup> Si veda CSC, *Scenari economici* n. 14, giugno 2012.

incidono direttamente sul rapporto tra PA e imprese, in piena continuità con il Decreto “del Fare”. Si interviene, infatti, sugli ambiti più “sensibili” per chi fa impresa, tra cui il riassetto normativo e la riduzione degli oneri amministrativi, la salute e la sicurezza sul lavoro, il *tutor* d’impresa, l’edilizia, il fisco (Tabella B), e si adottano soluzioni basate sull’esperienza e sulle concrete difficoltà incontrate nel rapporto tra PA e imprese; in tal senso il confronto con le associazioni imprenditoriali è stato cruciale. Si tratta di misure, in gran parte a costo zero, che non richiedono atti esecutivi e incidono in modo immediato sul “fare impresa”. Confindustria condivide l’approccio seguito e ne auspica il rafforzamento soprattutto in materia di fisco, sicurezza sul lavoro e ambiente.

**Tabella B**

**Le ottime intenzioni del DDL "Semplificazioni"**

<b>Tematiche</b>	<b>Obiettivo</b>
Riassetto normativo e riduzione oneri amministrativi	Riordino e semplificazione della legislazione ambientale. Revisione delle disposizioni in tema di beni culturali e paesaggio. Diffusione dell' <i>e-government</i> per la trasmissione dei dati tra le PA. Potenziamento del programma di misurazione e taglio degli oneri amministrativi (MOA). Adozione annuale di una Agenda condivisa tra Stato, Regioni e autonomie locali per evitare la sovrapposizione di competenze e il policentrismo normativo.
Salute e sicurezza sul lavoro	Riordino in materia di sorveglianza sanitaria e di diritto al lavoro dei disabili. Allineamento della disciplina delle certificazioni mediche di infortunio sul lavoro e malattie professionali a quella di certificazione di malattia comune.
<i>Tutor</i> d'impresa	Istituzione della figura del <i>tutor</i> d'impresa presso gli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) per assicurare assistenza alle imprese nella gestione delle procedure.
Edilizia	Riduzione dei termini istruttori per i progetti di costruzione meno complessi. Semplificazioni per le varianti al permesso di costruire che non configurino variazioni essenziali e siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie.
Contratti pubblici	Snellimento delle procedure di gara per l'affidamento dei contratti pubblici.
Privacy	Riduzione degli oneri connessi all'esercizio dell'attività d'impresa.
Fisco	Sfoltimento degli adempimenti inutili a carico delle imprese, in particolare per gli obblighi di comunicazione all'Agenzia delle entrate e alcune autorizzazioni.

Fonte: elaborazioni CSC su DDL 958/S.

Tuttavia, la semplificazione è un processo complesso, faticoso, che non può né deve finire mai e che facilmente può tradursi in un continuo *stop and go*, con un decreto che blocca e fa un passo indietro rispetto a una misura precedentemente stabilita da un altro decreto. È il caso, ad esempio, dell’autorizzazione paesaggistica, la cui efficacia è stata limitata dal Decreto “Valore Cultura” dopo essere stata estesa dal Decreto “del Fare” appena un mese prima.

Confindustria ritiene che una moderna politica di semplificazione, soprattutto nell’attuale fase di *spending review*, debba agire sui procedimenti e sulle strutture amministrative, in modo da: 1) ridurre il numero delle procedure e delle amministrazioni che se ne occupano; 2) riordinare le

competenze degli uffici, accorpendo le funzioni per settori omogenei e sopprimendo gli organi superflui; 3) standardizzare i procedimenti dello stesso tipo che si svolgono presso amministrazioni diverse. È necessario, inoltre, porre attenzione alla qualità della regolamentazione. In primo luogo, essa dovrebbe essere preceduta da un'analisi attenta sulla sua effettiva necessità e occorre, poi, che le norme siano scritte e diffuse in modo da garantire la certezza del diritto. Solo a queste condizioni è possibile creare rapporti di "leale collaborazione" tra questi e le amministrazioni. Ciò si traduce in una effettiva diminuzione dei costi e dei tempi necessari per gli adempimenti burocratici e, in aggiunta, nell'effettiva percezione da parte dei destinatari delle semplificazioni via via introdotte.

### ...e quelli della casta

Una seria riforma della burocrazia non può che partire dalla testa che impartisce le direttive alla stessa pubblica amministrazione, ossia deve cominciare con l'abbattimento dei costi della politica. I parlamentari italiani sono, in base alla dimensione dell'indennità in rapporto al PIL pro-capite, di gran lunga i più pagati d'Europa; ciò fa pensare che molto più facilmente si è portati a far politica per la carriera e l'arricchimento personale, più che per il bene comune<sup>9</sup>. Nel 2012 lo stipendio da deputato in Italia era pari a 4,7 volte il PIL pro-capite, contro l'1,8 del Regno Unito. Contando anche i rimborsi spese (con e senza documentazione), i contributi ai gruppi parlamentari, i rimborsi elettorali e le spese di trasporto tale rapporto sale al 9,8 per il deputato italiano e al 6,6 per quello inglese<sup>10</sup> (Tabella C).

Tabella C

	Deputati italiani strapagati (Spesa per deputati, 2012)			
	In euro		In rapporto al PIL pro-capite	
	Italia	Regno Unito	Italia	Regno Unito
<b>Remunerazione</b>	<b>121.040</b>	<b>54.029</b>	<b>4,7</b>	<b>1,8</b>
Rimborsi spese documentate	27.846	120.517	1,1	4,0
Contributi assicurativi e previdenziali	930	16.916	0,0	0,6
Contributi ai gruppi parlamentari	34.357	0	1,3	0,0
Rimborsi ai partiti	68.901	8.552	2,7	0,3
<b>Totale spesa per deputati</b>	<b>253.074</b>	<b>200.014</b>	<b>9,8</b>	<b>6,6</b>
PIL pro-capite	25.700	30.500		

Fonte: elaborazioni CSC su stime di Roberto Perotti e dati Commissione europea.

I costi della politica, intesa come organi legislativi ed elettivi, hanno toccato complessivamente i 2,5 miliardi di euro nel 2012, secondo le stime prodotte recentemente da Roberto Perotti. Come per la pubblica amministrazione in genere, i rimedi stanno nel taglio netto dei costi e nella riorganizzazione delle procedure. Si può risparmiare fino a 1 miliardo riducendo del 30% l'indennità dei parlamentari, ridimensionandone il numero, riformando le loro pensioni e abolendo i contributi ai gruppi parlamentari, i rimborsi elettorali e le spese di trasporto ma mantenendo la

<sup>9</sup> Si veda CSC, *Scenari economici* n. 4, dicembre 2008.

<sup>10</sup> Si veda Perotti R., *Un deputato costa molto di più di uno britannico e I costi della politica*, lavoce.info, novembre 2013.

diaria (rimborso spese per l'esercizio del mandato parlamentare), oppure eliminandola e introducendo un tetto massimo alle spese rimborsabili.

I costi della politica, ovviamente non si esauriscono con la remunerazione dei rappresentanti parlamentari e con il costo di funzionamento delle due Camere, ma ricomprendono anche tutte le altre istituzioni elettive (Comuni, Regioni, dando per abolite le Province) nonché quelle attività improprie svolte da una moltitudine di società partecipate dalla pubblica amministrazione (sono più di 7.700 e costano, in termini di ripiano delle perdite, circa 22 miliardi). E i cerchi del vivere di politica (anziché per la politica) si ampliano ulteriormente se si includono consulenze e assunzioni clientelari che pesano sui bilanci delle società pubbliche.

Maggiori sforzi per affrontare le rigidità strutturali e politiche del Paese appaiono fondamentali per rafforzare la competitività. Le inefficienze e il peso della burocrazia in Italia drenano risorse, pubbliche e private, e costituiscono una vera e propria tassa occulta, che sottrae ricchezze a famiglie e imprese. Inoltre, e questo è forse il costo maggiore, con i suoi ritardi impedisce di cogliere opportunità e realizzare investimenti, abbassando quindi PIL e occupazione. Di ciò deve rispondere chi governa l'Italia. Le riforme di semplificazione proposte nell'ultimo anno sono un passo importante per affrontare alcune di queste sfide. Ma molto va ancora fatto, alleggerendo il carico su imprese e lavoratori e tagliando i costi eccessivi della politica.