

SEMPLIFICAZIONE: PROMESSE E REALTÀ

di Giuseppe Coco
06 maggio 2011

Nei giorni scorsi il Ministro dell'Economia ha nuovamente tuonato contro gli eccessivi oneri imposti alle imprese da un sistema di controlli (questa volta fiscali) barocco ed eccessivo.

Successivamente il PNR ha prefigurato guadagni miracolosi di produttività nei prossimi anni attribuendoli a misure nel mercato dei prodotti, concorrenza, efficienza amministrativa (vedi articolo di Grillo in questo numero). Avendo il governo sorpassato abbondantemente il giro di boa della Legislatura, è utile tracciare un quadro dello stato delle politiche in quest'ultima area con due obiettivi:

- a) Identificare le aree di intervento di maggiore urgenza;
- b) Verificare lo stato dei progetti e la probabilità di una loro riuscita anche per dare un giudizio sul realismo del PNR.

Purtroppo al di là della retorica i progetti strategici non sembrano aver conseguito obiettivi significativi. Alcune utili misure di semplificazione riguardano l'entrata nel mercato, un tema che come vedremo non rappresenta più un'emergenza.

Bisogna sottolineare preliminarmente che l'Italia non è certo all'avanguardia in nessuna area di regolazione. Tuttavia è utile discriminare tra aree nelle quali la nostra situazione, non brillante, non si differenzia sostanzialmente da quella degli altri grandi paesi continentali, Francia o Germania ad esempio, da quelle nelle quali siamo paragonabili a paesi del terzo mondo. Una possibile strategia per ottenere una risposta discriminante consiste nel paragonare la nostra performance nei due principali indicatori internazionali, il PMR elaborato dall'OCSE e l'indicatore Doing Business della World Bank. Nell'indicatore PMR (2008), pur in posizione non brillante, la performance del nostro paese non differisce sostanzialmente da quella di molti paesi dell'Europa continentale¹. La situazione nell'indicatore Doing Business è ben diversa come si vede dalla Tabella di sotto. Tra i paesi OCSE, l'Italia è penultima², e figura certamente al di fuori delle posizioni tipiche dei paesi sviluppati nella classifica generale. Cosa motiva questo scarto?

Tabella 1: Doing Business. Spot the odd one out 1

Ci sono due motivazioni fondamentali. PMR e DB misurano in maniera molto diversa oggetti diversi.

Mentre il PMR è principalmente una descrizione sintetica dello stato della legislazione, il DB misura gli oneri a carico delle imprese. In questo senso la differenza tra le due misure nel nostro paese non può che derivare da un gap di efficienza della Pubblica Amministrazione. Evidentemente norme simili producono in paesi diversi effetti diversi in ragione dell'applicazione di quelle stesse norme.

Inoltre Doing Business misura oneri in aree non censite dal PMR. Uno sguardo alle aree nelle quali emergono problemi maggiori conferma l'ipotesi che essi non siano censiti nel PMR. Si tratta in particolare delle aree di

Enforcement dei Contratti (tempi e costi della giustizia civile) Pagamento di Imposte (tra cui costi amministrativi). Tra gli oneri più strettamente legati alla regolamentazione sembrano avere un peso più in linea con i nostri partners, quelli legati alla Entrata ed Uscita dal mercato, mentre molto più sostanziali sono quelli legati a singole procedure.

Che lezioni possiamo trarre e qual è lo stato delle politiche del governo?

a) Esiste una forte retorica condita da un'aneddotica folkloristica sugli oneri che riguardano l'entrata di nuove imprese sul mercato. Gli indici non sembrano giustificare una particolare urgenza in questa area. In questa legislatura, come nelle precedenti, numerose novità hanno riguardato proprio l'entrata, misure certamente utili - in particolare la SCIA - che per sembrano aver raggiunto i limiti dei possibili effetti di una strategia di semplificazione. In particolare ulteriori semplificazioni utili potranno arrivare, anche in questa area, solo abbassando gli oneri da regolamentazione (non più i tempi) che sono ancora notevoli proprio per la 'privatizzazione' di alcune funzioni pubbliche, conseguenti all'introduzione di dichiarazioni/certificazioni sostitutive della certificazione pubblica.

b) Una strategia ragionevole deve concentrarsi quindi sugli oneri delle singole procedure. Questo compito è stato assegnato al progetto MOA presso il Dipartimento della Funzione Pubblica. Si tratta di un progetto di misurazione e riduzione di oneri, basato su una metodologia internazionale, lo Standard Cost Model, adottato con il Piano della Semplificazione del 2007. Questo progetto nel primo anno di attività aveva rispettato integralmente le previsioni, misurando 6 aree di regolazione (le schede sono di aprile 2008, nella scorsa legislatura), nonostante le maggiori difficoltà legate alla prima applicazione. A seguito di questo successo, unico per la PA italiana, con notevole saggezza bipartisan, il Piano era stato adottato nella prima finanziaria del nuovo governo (L. 133/08) con un impegno a misurare e ridurre gli oneri in tutta la regolazione nazionale entro il 2012. Il piano quadriennale doveva essere articolato in piani annuali, prima posposti, poi trasformati in biennali ed infine non rispettati. A 3 (tre) anni di distanza dalle prime misurazioni sono disponibili sul sito del Dipartimento 3 misurazioni ulteriori datate ottobre 2010, i cui dati sono presentati in termini aggregati senza una scheda completa che ne consenta una valutazione e discussione pubblica, e una tabella apparsa sul sito nei giorni scorsi per l'area 'Sicurezza sul lavoro'. La misurazione più importante riguarda gli oneri connessi al Fisco, limitata all'IVA e al sostituto d'imposta. La misura proposta per risulta chiaramente troppo bassa sia in rapporto alle altre misurazioni realizzate in passato (le prime 4 in Tabella 2), sia in rapporto agli oneri complessivi stimati in documenti governativi e comunitari (sicuramente più di 60 miliardi euro annui), sia in rapporto alla misurazione effettuata a livello comunitario degli oneri derivanti dalla sola IVA nel 2009.

Tabella 2. Oneri misurati. Spot the odd one out 2

La ragione della sottostima risiede senz'altro nella scelta metodologica (peraltro non dichiarata) di non misurare alcuni oneri importanti, quali gli enormi costi legati all'emissione di fatture. Tra i costi non censiti, ironicamente, anche quelli stigmatizzati dal Ministro dell'Economia nella sua dichiarazione - le visite fiscali. Gran parte degli oneri da fiscalità di fatto vanno ancora stimati.

Nel complesso i risultati del progetto MOA sono deludenti rispetto alle attese e al brillante avvio della scorsa legislatura. Le riduzioni effettuate nei primi mesi di Legislatura, cifre ripetute ossessivamente da due anni a questa parte, erano prodotte da processi già avviati da tempo. Si può peraltro affermare ormai con certezza che la misurazione complessiva non avverrà entro il 2012 come da impegni. Per quanto riguarda le riduzioni, considerando che siamo virtualmente fermi alle riduzioni di oneri misurati nel 2008, a questa velocità un decennio forse basterà. A fronte di questi ritardi e considerando che gli altri paesi hanno proceduto a passo

ben più veloce, non è sorprendente che la nostra posizione relativa peggiori di anno in anno. Ciò che sorprende invece è che il Piano di Semplificazione del dicembre 2010, presentando per l'ennesima volta come nuovi risultati vecchi di due anni e mezzo, rilancia l'obiettivo della riduzione entro il 2012 addirittura aumentando il target di riduzione dal 25% al 32% degli oneri misurati. Nasce il sospetto che si conti di realizzarlo, come nel caso della misurazione 'Fisco', trascurando la gran parte degli oneri. Speriamo in questo caso che la stampa non si beva qualunque documento propagandistico senza approfondire, come ormai avviene quando ci sono di mezzo delle cifre, non importa quanto plausibili.

c) E' molto importante che la nuova legislazione sia improntata a criteri di economicità rispetto agli obiettivi. A questo scopo governi successivi hanno tentato di introdurre a varie riprese nel sistema di produzione delle norme l'Analisi di Impatto della Regolamentazione, via via semplificandone i contenuti per permettere ad amministrazioni riluttanti di effettuarne una qualche forma. La lettura del rapporto del Parlamento in merito (Senato della Repubblica, 2010, 'Due anni di nuova AIR') è istruttiva. Quasi tutti gli atti di iniziativa governativa sono corredati da un documento denominato 'AIR', che in realtà nei contenuti non si discosta da una semplice Analisi Tecnico-Normativa a contenuto esclusivamente giuridico (tranne in un caso nei due anni esaminati). La stessa motivazione economica dell'intervento è spesso assente o specificata in termini di necessità giuridica.

Ciò non è sorprendente in un paese in cui proliferano autoproclamati esperti AIR che non hanno mai trattato un dato statistico in vita e si moltiplicano a ritmi esasperanti i lavori metodologici e comparativi sull'AIR (come peraltro sullo Standard Cost Model). Di certo in nessun paese al mondo si è vista una produzione pseudo-scientifica così vasta su un tema che non pone certo problemi metodologici avanzati o che abbiano un significativo impatto sulle applicazioni. Col risultato che si è dimenticato che l'AIR non è altro che una valutazione economico-sociale, quanto più possibile quantitativa, degli effetti della normazione. In nessun paese esiste la figura ormai mitica dell'esperto AIR, ma quella dell'economista o statistico specializzato in Analisi d'impatto. In questa prospettiva l'affidamento dell'AIR agli Uffici Legislativi (in primis il DAGL della Presidenza del Consiglio) è stato un errore strategico. Non esistono in queste strutture le professionalità adeguate, né vi è un particolare interesse a sviluppare competenze assolutamente estranee alla cultura dei vertici di quelle istituzioni.

Come si vede, pur trascurando le emergenze più complesse (Pubblica Amministrazione, Giustizia Civile) il quadro delle questioni strettamente regolatorie non lascia grosso spazio all'ottimismo. In compenso continueremo a beneficiare di un'ampia produzione nazionale di lavori di approfondimento di mediocri ricercatori in cerca di collocazione scientifica.

1. Ciò dipende anche in parte da un effetto di 'compressione' dell'indicatore avvenuto nel corso dell'ultimo decennio, sintomo secondo i ricercatori OCSE di una convergenza nominale nelle politiche regolamentari.
2. Prima della Grecia.
3. In particolare viene misurata l'autorizzazione a costruire un capannone.
4. La stima comunitaria degli oneri connessi all'IVA è da sola molto maggiore del complesso IVA+Sostituto del progetto MOA. E presenta un grado di disaggregazione maggiore delle stime MOA. Risulta tra l'altro difficile capire perché ci si sia incaponiti a duplicare proprio la misurazione IVA, l'unica per la quale esisteva già una misurazione comunitaria e anche una mappatura eccellente e più completa formulata dal FORMEZ alcuni anni fa.
5. Marginalmente possono essere usate altre figure professionali in casi particolari.