

*I fattori della competitività: presentazione
del Rapporto “Doing Business Subnational in Italy 2013”*

Intervento di Fabrizio Saccomanni
Direttore Generale della Banca d'Italia

Roma, 14 novembre

Sono molto lieto di questa occasione, che è un momento importante di conoscenza e valutazione di una componente molto rilevante del nostro assetto istituzionale: il contesto in cui operano le imprese.

Le difficoltà del nostro sistema economico hanno radici profonde, dalle condizioni della finanza pubblica alle caratteristiche del sistema produttivo, all'azione pubblica.

In presenza di vincoli stringenti di finanza pubblica, oggi la crescita è, ancor di più, un imperativo non eludibile.

Va perseguita agendo sui problemi strutturali, con un approccio ad ampio raggio, il più possibile integrato. L'insufficiente concorrenza e la cattiva regolazione in alcuni mercati – specie dei servizi; una pubblica amministrazione spesso inefficace e fonte di oneri burocratici eccessivi per le imprese e i cittadini; un elevato livello di imposizione fiscale; un mercato del lavoro poco flessibile e segmentato; un sistema educativo poco attento a innalzare la qualità del capitale umano e a favorire l'inclusione sociale; una giustizia civile troppo lenta sono alcuni dei principali fattori che limitano la capacità competitiva della nostra economia e ne ostacolano la crescita.

Dall'estate del 2011 sono state varate importanti riforme strutturali volte a creare condizioni economiche e regolamentari più propizie alla crescita. Lo sforzo realizzato è stato di grande portata e ha interessato un fronte molto vasto di temi: la rimozione delle restrizioni alla concorrenza e all'attività economica; la creazione di un contesto amministrativo più favorevole all'attività di impresa; una ridefinizione in senso meno dualistico delle regole del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali.

Le ricadute positive di questi interventi sull'attività economica non sono immediate. L'attuazione concreta di molte riforme richiede tempo: in alcuni casi è demandata a passi successivi, in altri vi sono importanti aspetti ancora non affrontati. Difficoltà si manifestano a seguito di resistenze politiche e sociali, di carenze nelle capacità amministrative, dell'intrico di norme e responsabilità amministrative su cui intervenire (basti pensare al ruolo dei diversi livelli di governo); la scarsità di mezzi finanziari non aiuta. Molto resta da fare.

Il Rapporto Doing Business "nazionale" ha accresciuto, nel tempo, la sua rilevanza oltre che come strumento di confronto tra paesi anche come strumento di guida nel disegno delle politiche di riforma, in particolare nei paesi emergenti. La Banca d'Italia, riconoscendone la rilevanza, è stata sin dall'inizio un osservatore attento, non mancando di far sentire la propria voce critica sia sugli aspetti metodologici sia sulla concreta valutazione della situazione italiana. Il Rapporto recentemente pubblicato e che oggi, nel pomeriggio, discuteremo in Banca d'Italia con importanti interlocutori istituzionali continua a evidenziare un ambiente istituzionale assai poco favorevole all'attività di impresa. Colloca il nostro paese alla 73° posizione, sebbene per la prima volta dopo diversi anni si possa osservare un contenuto miglioramento.

Pur con i limiti metodologici, inevitabilmente presenti soprattutto quando l'obiettivo è il confronto internazionale, tali strumenti "misurano" vari aspetti dell'ambiente istituzionale per l'attività economica. Essi costringono in qualche modo a fare i conti con i risultati e le indicazioni che da essi emergono, pur nella consapevolezza dei limiti che caratterizzano qualsiasi tentativo di riassumere in poche cifre la complessità di un sistema istituzionale. Per rispondere a tali indicazioni l'Italia non può che proseguire con decisione nel programma di riforme avviato. Occorre innanzi tutto assicurare la piena e concreta attuazione delle riforme già approvate dal Parlamento.

Nell'affrontare le radici della bassa crescita non può essere ignorato uno dei tratti distintivi del nostro paese: gli ampi divari territoriali. Sono l'oggetto dell'intervento del Dipartimento per lo sviluppo. Ne abbiamo dato ampio conto in molte analisi e approfondimenti condotti in Banca d'Italia. Sono differenze di performance economica, di qualità dei servizi pubblici, di ambiente istituzionale.

E' ampio il divario tra il Sud e il Centro Nord nei servizi essenziali per i cittadini e le imprese: vi sono significativi scarti di qualità nell'istruzione, nella giustizia civile, nella sanità, negli asili, nell'assistenza sociale, nel trasporto locale, nella gestione dei rifiuti, nella distribuzione idrica. In più casi – emblematico è quello della sanità – il divario deriva chiaramente dalla minore efficienza del servizio reso, non da una carenza di spesa. In un esercizio effettuato nel 2008, che adattava la metodologia della Banca Mondiale, abbiamo misurato anche le differenze nell'ambiente istituzionale che sostiene l'attività d'impresa.

La presenza di ampi scarti è un freno, ma nel contempo può rappresentare un'opportunità di crescita, dovunque i divari possano essere chiusi, dove se ne individuino le radici e vi siano strumenti e volontà per aggredirli.

Il rapporto Sub-Nazionale di cui discutiamo oggi rappresenta un ulteriore importante contributo. Rispetto alle evidenze che ho citato, esso conferma che le differenze all'interno del Paese in termini di efficienza nel funzionamento delle amministrazioni e di qualità dei servizi offerti risultano elevate e tuttavia non appaiono sempre riconducibili al divario economico tra il Nord e il Sud del Paese. È questo uno dei risultati più interessanti (sottolineati poco fa dal vicepresidente Devan e da Augusto Lopez Claros).

Il rapporto costituisce dunque un importante arricchimento rispetto al dato nazionale, riferito alla sola capitale.

A parità di regolamentazione di livello nazionale, esistono all'interno del paese – nei vari settori considerati – delle “buone pratiche”, di natura organizzativa e regolamentare, che possono essere utilmente imitate. La circostanza che le buone pratiche non siano concentrate in specifiche aree geografiche suggerisce che non siano richieste particolari condizioni di contesto perché il processo di imitazione possa avvenire con successo, anche se ovviamente ben più approfondite analisi sarebbero necessarie per spiegare i divari e comprendere l'origine del successo di alcune amministrazioni. Secondo le indicazioni del rapporto, se in ciascun settore si adottassero le prassi in vigore nelle città più virtuose il posizionamento dell'Italia nella graduatoria complessiva di Doing Business migliorerebbe di 17 posizioni avvicinandoci alla media dei paesi dell'OCSE.

La misurazione, il confronto e l'analisi possono dunque costituire un importante volano per le riforme: stimolando la competizione virtuosa tra amministrazioni locali, possono consentire l'individuazione di interventi concretamente attuabili.

Il Rapporto mette in luce il ruolo rilevante che la tecnologia e la diffusione dello strumento telematico possono svolgere; in alcuni ambiti (le comunicazioni, la consultazione o l'aggiornamento dei registri) è un ruolo che può essere “risolutivo”. In altri ambiti, quando è comunque richiesta un'attività discrezionale della Pubblica amministrazione, la tecnologia non sembra essere sufficiente. In questo caso sono necessari interventi più profondi, sulle procedure e sull'organizzazione dell'amministrazione (anche locale).

Misurazione, *accountability* dell'operato pubblico devono divenire non solo fattore di trasparenza nei confronti degli utenti – cittadini e imprese – ma anche strumento di *benchmarking* ed esportazione di buone pratiche. In uno scenario virtuoso, ciò non implicherebbe solo un allineamento ai comportamenti migliori ma un'ulteriore “corsa al rialzo” della qualità istituzionale.

Un'occasione come quella di oggi può rappresentare quindi un elemento importante di questo processo, integrando – nelle aree coinvolte nei programmi di sviluppo – gli indicatori di avanzamento istituzionale impiegati per allocare le riserve di premialità e fornendo – per le altre aree del paese – riferimenti utili rispetto ai benefici di buone pratiche amministrative.

Si tratta di vincere gli ostacoli, le resistenze alla concorrenza tra ordinamenti locali. Ciò assicurerebbe un fondamentale complemento alle riforme nazionali volte alla semplificazione legislativa e amministrativa.