

Doing Business in 2013: la strada delle riforme

Intervento di apertura del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco

Banca d'Italia, Roma, 14 novembre 2012

Mi fa piacere ospitare oggi in Banca d'Italia un confronto tra la Banca Mondiale e le Istituzioni italiane sul tema – centrale per l'Italia – delle riforme e della loro misurazione e comunicazione. Desidero dare un cordiale benvenuto a tutti i partecipanti a questo incontro.

Viviamo un periodo molto difficile, tra l'incudine della crisi finanziaria e il martello della crisi economica. La prima discende e si riflette nel livello e nel costo del debito pubblico, la seconda nella riduzione dei redditi e delle occasioni di lavoro. Le due non sono tra loro indipendenti, né discendono solo dai nostri ritardi e dalle nostre insufficienze, e le vie di uscita non sono semplici né indolori. Ma occorre rispondere e la risposta, a livello nazionale, non può che passare attraverso il controllo dei conti pubblici e una risposta decisa ai problemi strutturali del nostro paese, ai fattori che ne hanno limitato e ne limitano la capacità competitiva e la crescita. La rimozione dei vincoli che frenano la capacità di generare risorse e redditi in grado di stimolare la domanda e quindi accrescere l'occupazione consente allo stesso tempo di dare certezza sulla capacità di riduzione del peso del debito pubblico. Questa discende principalmente, infatti, dall'aumento dell'attività economica, che oltre ad accrescere le risorse su cui contare per sostenere il debito, consente di ridurre lo squilibrio tra entrate e spese pubbliche. Queste ultime vanno certamente contenute, ma il pieno riequilibrio dei conti pubblici richiede anche di agire dal lato delle entrate: certo con

la lotta all'evasione ma anche e soprattutto con la crescita economica. In ogni caso, solo quando si riuscirà ad annullare il deficit di bilancio si potrà avere una riduzione in termini assoluti del debito pubblico.

Come è noto, fra i principali ostacoli al ritorno a una crescita sufficientemente elevata, oltre che sostenibile, vi sono l'insufficiente concorrenza e l'inadeguatezza della regolazione in alcuni mercati – specie dei servizi; un sistema amministrativo inefficiente e fonte di oneri burocratici non giustificati per le imprese; un mercato del lavoro poco flessibile e segmentato; un livello di tassazione eccessivamente elevato; un sistema scolastico non in grado di assicurare qualità del capitale umano sufficientemente elevata; una giustizia civile poco efficace. Di queste difficoltà del sistema produttivo italiano ha dato conto anche la Banca Mondiale, attraverso i rapporti sul Doing Business.

Assieme al controllo dei conti pubblici, è questa l'area su cui la politica economica italiana deve concentrare i suoi sforzi. Negli ultimi due anni è stato avviato un vasto programma di riforme, che ha toccato alcuni di questi aspetti, con diversa intensità ed efficacia. Molto è stato fatto, ma molto resta da fare. In questo contesto assume particolare rilievo, sul piano nazionale e su quello internazionale, la definizione di indicatori qualitativi e quantitativi sugli effetti delle riforme. Gli indicatori devono facilitare l'attività di monitoraggio e di valutazione dei processi di riforma; devono anche favorire l'apprendimento reciproco tra paesi. Per assicurare che gli indicatori siano utili nel favorire processi di riforma attraverso meccanismi di *benchmarking* e imitazione delle *best practices*, è essenziale l'attenzione ai fondamenti metodologici e alla qualità della misurazione.

Gli indicatori inclusi nel Rapporto che oggi discutiamo sono tra i più utilizzati a livello mondiale per valutare il contesto istituzionale in cui operano le imprese. Come tali, essi sono divenuti un riferimento anche per “misurare” l’intensità delle riforme in questo ambito. Rispetto ad altri indicatori – come quelli prodotti dall’OCSE sulla regolamentazione dei mercati dei prodotti, dei servizi e del lavoro – essi pongono soprattutto attenzione all’attuazione effettiva delle norme, un aspetto sul quale si concentra oggi l’attenzione nel nostro paese anche da parte degli osservatori internazionali.

Nel tempo vi è stata una crescente considerazione degli aspetti metodologici sottostanti l’elaborazione degli indicatori Doing Business. Su questo fronte la Banca d’Italia ha offerto – e continuerà a offrire, insieme alle altre istituzioni che con noi collaborano – un contributo (anche critico) al lavoro dei redattori. Gli indicatori Doing Business misurano gli oneri (tempo e costi) associati a diverse fasi della vita d’impresa, nei suoi rapporti con la PA (e Autorità o Agenzie). Tra gli aspetti metodologici più “solidi” vi è la proprietà che per ogni indicatore si analizza un “caso specifico”, facilmente confrontabile tra i 185 paesi considerati. Tra le “debolezze” metodologiche (oggetto delle nostre critiche nell’interazione con la Banca Mondiale) va considerato che spesso il caso è, per costruzione, molto specifico.

In particolare, in alcuni paesi il caso prescelto può non essere molto rappresentativo (le dimensioni dell’impresa considerata possono essere troppo grandi; l’allaccio a un impianto elettrico può non corrispondere al caso tipico...). Inoltre, alcuni indicatori non misurano “oneri burocratici”, ma l’adeguatezza della disciplina (e della sua applicazione) nell’assicurare risultati ottimali (ad es. l’indicatore “*protecting investors*” misura quanto la disciplina tutela gli investitori; in un caso come questo la valutazione di cosa sia “ottimo” implica scelte di politica legislativa non univoche (è possibile raggiungere l’obiettivo con strumenti di tutela diversi; nel caso considerato

ci si riferisce a quelli impiegati nel mondo anglosassone). Infine, la raccolta di informazioni è basata sulle risposte di professionisti (legali, notai, commercialisti...) disponibili a partecipare alla rilevazione: in alcuni casi si tratta di pochissime risposte (a volte 2 o 3).

Nel complesso, tuttavia, non mi pare vi siano dubbi che il posizionamento italiano rifletta un ambiente amministrativo oggettivamente meno favorevole all'attività d'impresa rispetto ad altri contesti simili anche per tradizioni giuridiche/amministrative (es. Francia). La correlazione con altri indicatori internazionali è infatti in generale elevata. Forse, il posizionamento – secondo le nostre valutazioni (realizzate anche insieme ad altre istituzioni) – è però eccessivamente penalizzante (è vero che chi risponde in Italia tende a dare un quadro più “negativo”? e quanta attenzione “istituzionale” è stata dedicata al tema nei confronti con la Banca Mondiale?).

Quest'anno – per la prima volta dopo diversi anni – il Rapporto segnala un miglioramento per il nostro sistema, che pure resta assai arretrato nelle graduatorie internazionali (in questa della Banca Mondiale, come in quelle prodotte da altri organismi), con la rilevante eccezione del posizionamento in termini di regolamentazione dei mercati sulla base degli indicatori dell'OCSE. Ma ciò discende soprattutto dal fatto che la Banca Mondiale ha corretto alcuni indicatori, quali la protezione degli investitori e la registrazione della proprietà, “all'indietro”, accogliendo in parte anche alcune nostre osservazioni. Non è facile identificare il momento in cui i miglioramenti si sarebbero verificati (probabilmente essendo la posizione migliore sin dall'inizio). Comunque, i pur limitati progressi “reali” si riferiscono all'uso delle comunicazioni elettroniche nei trasferimenti di proprietà (tra Agenzia del territorio e notai) e da parte dell'INPS (per il pagamento dei contributi);

a una modifica regolatoria realizzata dall'AEEG per quanto riguarda le tariffe di connessione; ai minori costi di sdoganamento delle merci (alle frontiere).

In ogni caso, la maggior parte delle riforme realizzate nell'anno non incidono (ancora) direttamente sugli indicatori (o per costruzione o perché l'attuazione delle misure non è ancora avanzata – es. semplificazioni/giustizia). I tentativi di incidere “direttamente” sugli indicatori (es. srl semplificata per i giovani, che prevede un capitale minimo di 1 euro e non richiede il compenso ai notai) sono stati resi vani, ai fini della misura dell'indicatore di Doing Business dalla modalità di intervento (dalla mancata estensione, cioè, alla generalità dei casi).

La realizzazione di un Rapporto sub-nazionale per l'Italia, quale quello presentato questa mattina, è sicuramente uno sviluppo importante rispetto a una delle questioni metodologiche più critiche, per un paese con così ampia varianza di comportamenti e performance. Le revisioni riguardanti le misurazioni a livello nazionale, che hanno portato a un aggiustamento della valutazione dell'Italia per alcuni indicatori, vanno nella stessa direzione di un miglioramento metodologico.

Per concludere, i miglioramenti registrati non possono che essere lo stimolo a proseguire nell'opera di riforma e risanamento. Se proseguire la strada delle riforme e della loro più efficace attuazione è indispensabile, la credibilità e il consenso intorno a esse possono essere accresciuti da una misurazione e comunicazione accurate e incisive.