Associazione Nazionale Cavalieri di Gran Croce

Ridare vigore ai processi di sviluppo in Italia e al ruolo dell'Amministrazione Pubblica

Dossier realizzato da RUR – Rete Urbana delle Rappresentanze

Quale Amministrazione per lo sviluppo?

Roma, 13 febbraio 2019

1. Le performances calanti della nostra economia

Negli ultimi decenni, in particolare dai primi anni duemila, la crescita della nostra economia ha rallentato sia rispetto al periodo precedente, sia nei confronti dei paesi europei con noi comparabili. Con l'apertura dei mercati internazionali, la stabilizzazione monetaria, il protagonismo dei paesi emergenti e, infine, le crisi finanziarie e del debito sovrano, la competizione globale si è fata molto aggressiva e tutte le problematiche sociali e produttive, particolarmente complesse.

Un tale contesto rende le politiche pubbliche e l'Amministrazione, ai diversi livelli, fattori indispensabili per sostenere e orientare i processi di sviluppo, per incentivare e investire sull'innovazione, per regolare in modo opportuno il funzionamento del libero mercato, per offrire ogni supporto alle persone e alla qualificazione del capitale umano.

Al fine di individuare quali strategie e quali proposte siano necessarie per migliorare il rapporto fra sviluppo e Amministrazione, è opportuno fornire una sintetica (e pur parziale) analisi della situazione attuale.

1.1. L'Italia del 2019, alcuni punti fermi

In ambito europeo il 2019 si presenta come un anno ricco di eventi (Brexit, elezioni europee, rallentamento generale dell'economia internazionale, fine degli interventi della Banca Europea, guerra dei dazi) che di per sé accrescono il clima di incertezza caratteristico degli anni post-crisi finanziaria. E' utile, per questo, evidenziare i pochi punti fermi che caratterizzano attualmente l'Italia.

Le **persone** costituiscono la risorsa principale di ogni nazione. Il 2019 è un anno significativo per la stessa consistenza demografica italiana, la popolazione resterà stabile rispetto all'anno trascorso bloccata su 60,6 milioni di residenti (eravamo 57 milioni nel 1999 e 59 nel 2009) ma dall'anno successivo inizierà a decrescere e all'orizzonte del 2025 avremo perso oltre 350mila residenti. E' il Sud a perdere abitanti già nel 2019, compensati dalla crescita del Centro-Nord ma negli anni successivi diminuiranno i residenti anche nel Centro Nord. Anche quest'anno crescerà l'incidenza degli ultrasessantacinquenni (dal 22,7% al 23%) che nel 2025 rappresenteranno un quarto della popolazione. Con meno bambini e giovani, e una popolazione più anziana si conferma la stagnazione demografica del nostro paese, che incide pesantemente sui costi del welfare.

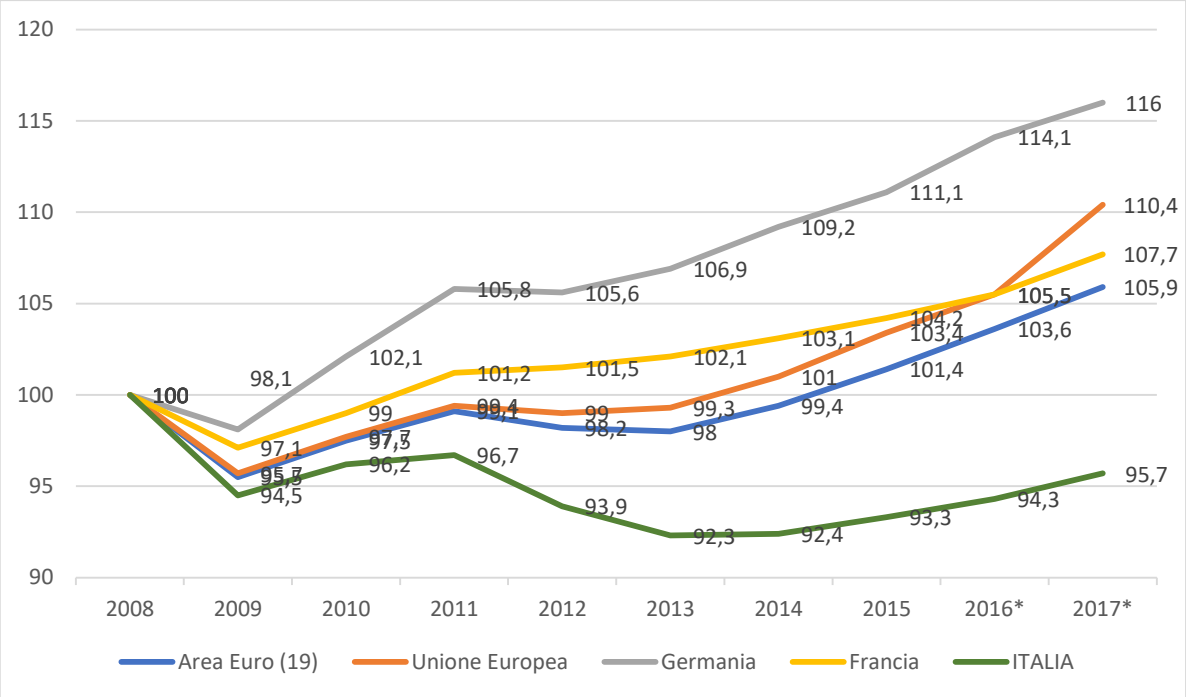
Restiamo una grande economia. L'Italia resta, secondo le stime delle Nazioni Unite, fra le prime dieci economie del mondo e anche nel 2019 si collocherà fra 8° e 9° posto a secondo dei risultati del Brasile suo diretto concorrente. Un primato italiano è dato dalle sue **medie tecnologie** che collocano la nostra industria (con un valore aggiunto di 300 miliardi di €) al secondo posto in Europa dopo la Germania (773 miliardi) e prima della Francia (285 miliardi). Questa leadership nel 2019 è a rischio in quanto sono presenti segnali di rallentamento per l'industria sia in termini di ordini e produzione che di investimenti. Una conseguenza che potrebbe pesare anche sulle nostre esportazioni, da diversi anni in continua crescita. Continuerà invece la rilevante espansione del settore **turistico** che nel 2017 ha registrato 427 milioni di presenze di cui 212 milioni provenienti dall'estero, in particolare i viaggiatori stranieri si prevede aumenteranno nel prossimo periodo del 3-4% annuo.

Come è noto, **l'impatto occupazionale** resta un grave problema per il nostro paese, sia per la presenza di una vasta area di lavoro irregolare e sommerso, che perché si va riducendo la quota del prodotto interno che va a remunerare il lavoro. Nonostante dal 2015 al primo semestre del 2018 gli occupati siano passati da 22,5 milioni a 23,2 milioni, il nostro tasso d'occupazione è il più basso d'Europa dopo la Grecia e per arrivare al livello francese dovremmo accrescere gli occupati di 2,7 milioni, per arrivare alla media europea del 67,7% di 3,8 milioni. Una tale situazione influenza negativamente il **reddito delle famiglie italiane** che, nella media, resta lontano da quello degli altri grandi paesi europei: oltre il 20% in meno di Germania, Francia e Regno Unito.

1.2. Un raffronto con i grandi paesi europei[1]

Il prodotto interno derivante dalla realizzazione di attività industriali, agricole e di servizi è il punto da cui partire. Dalla formazione di risorse connesse ai processi produttivi deriva la **base fiscale** che alimenta le prestazioni a vario titolo fornite dalla P.A., un circuito che, a sua volta, può essere orientato dalle scelte d'investimento effettuato tramite le politiche pubbliche. Se ci limitiamo a esaminare l'**andamento del Pil** negli ultimi dieci anni, quelli post-crisi, (anche per ragioni di omogeneità delle nuove serie) osserviamo come l'Italia rispetto all'Europa non è ancora tornata ai livelli del 2008 (fig. 1).

Fig. 1 – Prodotto Interno Lordo ai prezzi di mercato (valori concatenati 2010, N.I. 2008=100)

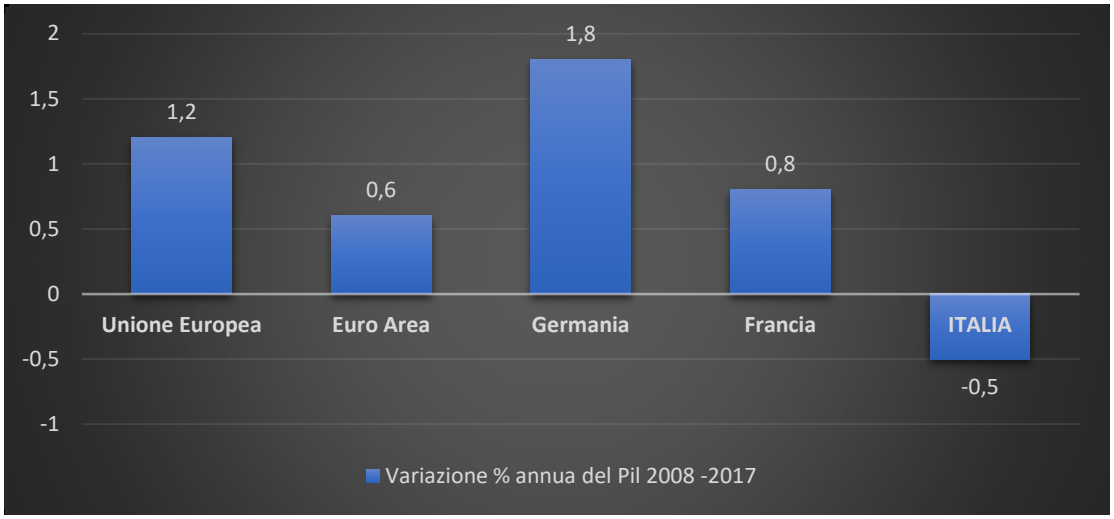


* valori stimati
Fonte: elaborazione RUR su dati Eurostat

[1] Per una lettura dei vari fenomeni le comparazioni internazionali sono state effettuate in modo diversificato a seconda delle variabili prese in esame al fine di rendere più evidente le differenze con gli altri paesi sulla base a volta delle dimensioni, altre di fattori competitivi, altre ancora di potenziali opportunità

In forma ancora più sintetica si può affermare che l'Italia nell'ultimo decennio – ma vale anche in precedenza – segna una distanza di almeno un punto percentuale in meno sui livelli di crescita esistenti nell'area dell'euro, e ancora di più come differenza con Francia e Germania (fig. 2).

Fig. 2 – Tasso di variazione medio annuo del Pil 2008-2017, a valori concatenati

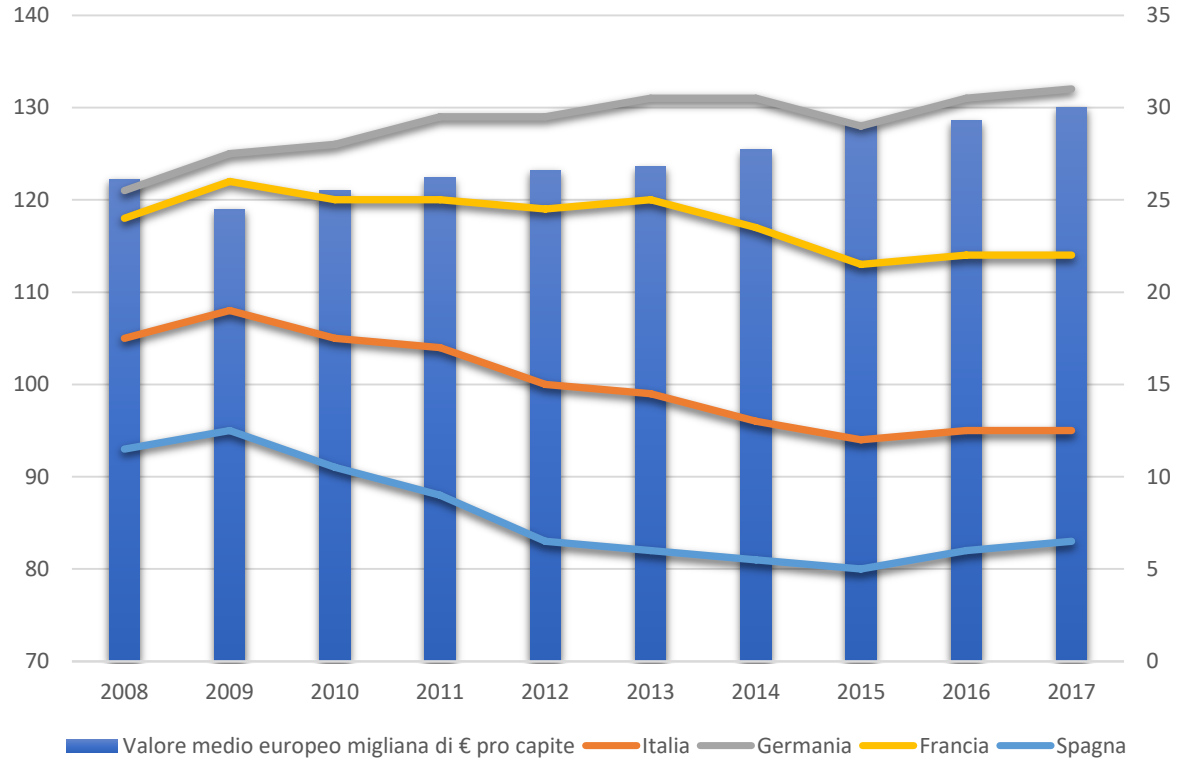


Fonte: elaborazione Rur su dati Eurostat

Visto che la popolazione residente in Italia è pure cresciuta nell'ultimo decennio, risulta notevolmente peggiorato anche il **Pil pro-capite**, ovvero la creazione di valore aggiunto per abitante. Nel 2018, fatto 100 il valore medio dell'Unione Europea (pari a 26.100 €/ab.) l'Italia si collocava al di sopra del 5%, nel 2017 la media europea ha raggiunto i 30.000 €/ab, e quello italiano si colloca ora al disotto per più del 5% (fig. 3).

Una delle motivazioni in grado di spiegare il passo lento della nostra economia sta certamente nella sua **struttura duale dal punto di vista geografico**, con il crescente divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord. In termini di prodotto per abitante, ad esempio, le regioni più sviluppate del paese con 33,4mila euro pro-capite superano la media europea, mentre il Sud con 18,7mila euro pro-capite segna una notevole distanza dalle dinamiche europee. Un fondamentale ruolo delle politiche pubbliche riguarda l'intervento per evitare una deriva di ineluttabile declino per una parte così importante del territorio nazionale da cui dipendono i risultati complessivi dell'economia italiana.

Fig. 3 – Andamento del Pil per abitante (Media UE=100)



Fonte: elaborazione Rur su dati Eurostat

La proiezione verso l'estero costituisce una caratteristica virtuosa del nostro sistema produttivo al secondo posto in Europa per l'**esportazione** di prodotti industriali. Un indicatore di indubbia competitività del sistema manifatturiero italiano. L'Italia detiene il 6,2% del mercato mondiale dei macchinari, il 10,5% dei prodotti in metallo, il 4% nell'alimentare, il 6% tessile, abbigliamento, cuoio, 6,8% del design e mobilio, 4,2% gioielleria. Inoltre la bilancia commerciale è in attivo in quanto esportiamo 47 miliardi di euro in più di quanto importiamo. Molto più debole, al contrario, è la presenza sui mercati globali dei servizi delle imprese italiane. Il terziario non viene stimolato ad accrescere la sua competitività internazionale in quanto un mercato interno poco aperto tende a incentivare posizioni di rendita (si pensi ai servizi urbani e locali). Le politiche pubbliche dovrebbero, anche in questo campo, attuare interventi indispensabili per superare corporativismi che rischiano di costituire un freno alle dinamiche produttive.

Se consideriamo, infatti, l'esportazione di beni e di servizi, l'Italia (che pure detiene il secondo posto relativo alla sola industria manifatturiera) scala di posizioni collocandosi al quinto posto nel complesso dei beni e servizi (tab. 1).

Tab. 1 - L'export di beni e servizi in alcuni paesi europei (miliardi di € correnti)

Paesi	2011	2017	Variazione %
Germania	1.211	1.542	+27,3
Francia	585	708	+21,0
Regno Unito	577	704	+ 22,0
Paesi Bassi	491	611	+24,4
ITALIA	442	538	+21,7
Spagna	310	400	+29,0

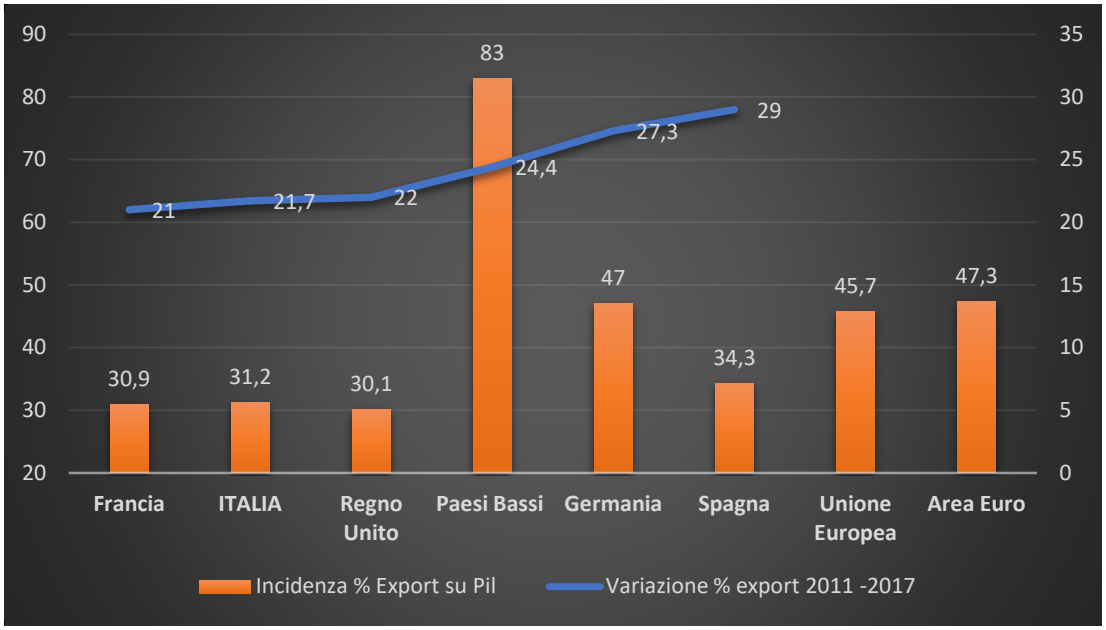
Fonte: elaborazione Rur su dati Eurostat

Inoltre, l'export fra il 2011 e il 2017 è cresciuto in Italia a prezzi correnti del 21,7%, meno che nel Regno Unito, nei Paesi Bassi e in Spagna, paesi dove anche l'incidenza dell'export sul Pil è molto superiore a quello che si registra in Italia (fig. 4).

Un aspetto che attiene, poi, all'*environnement* regolamentare e burocratico riguarda l'appetibilità dell'Italia come destinazione di **investimenti dall'estero**. Anche in questo caso molteplici sono i fattori sia di tipo economico che strategico che determinano l'opportunità a investire, ma indubbiamente trasparenza, rispetto delle regole, burocrazia, fiscalità e sistema giudiziario concorrono in modo significativo a determinare l'attrattività di un paese.

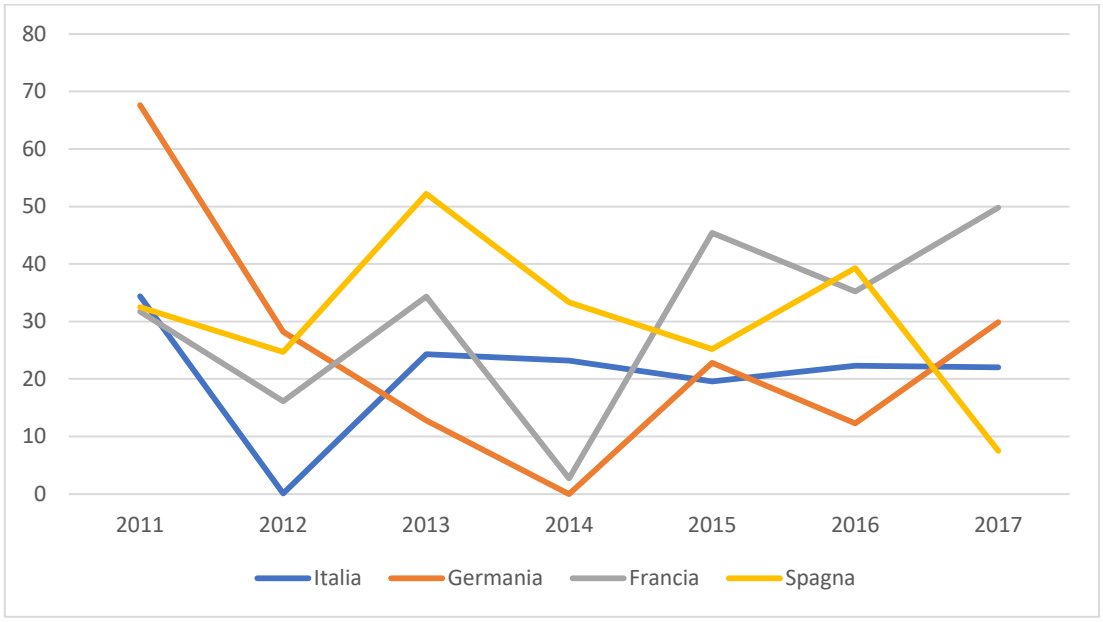
A partire dal 2011, nei grandi paesi europei l'investimenti diretti dall'estero hanno registrato andamenti discontinui, in relazione alle opportunità, mentre in Italia, dopo, la crisi del debito sovrano, hanno mantenuto un livello costante piuttosto contenuto (fig. 5) tanto che nella media del periodo l'Italia ha attratto un terzo in meno di Francia e Spagna (fig. 6).

Fig. 4 – Dinamiche e rilevanza dell'export di beni e servizi in alcun i paesi europei (val.%)



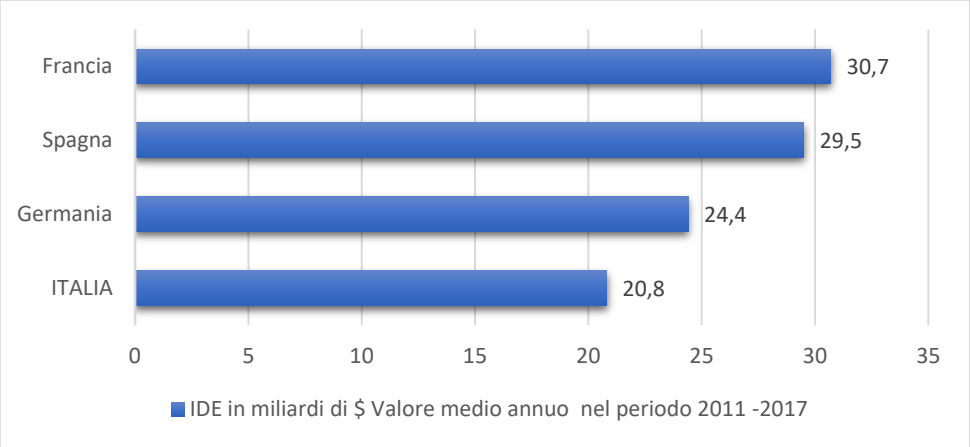
Fonte: elaborazione Rur su dati Eurostat

Fig.5 – Investimenti Diretti Esteri nei diversi paesi (in miliardi di $)



Fonte: elaborazione Rur su dati OCSE

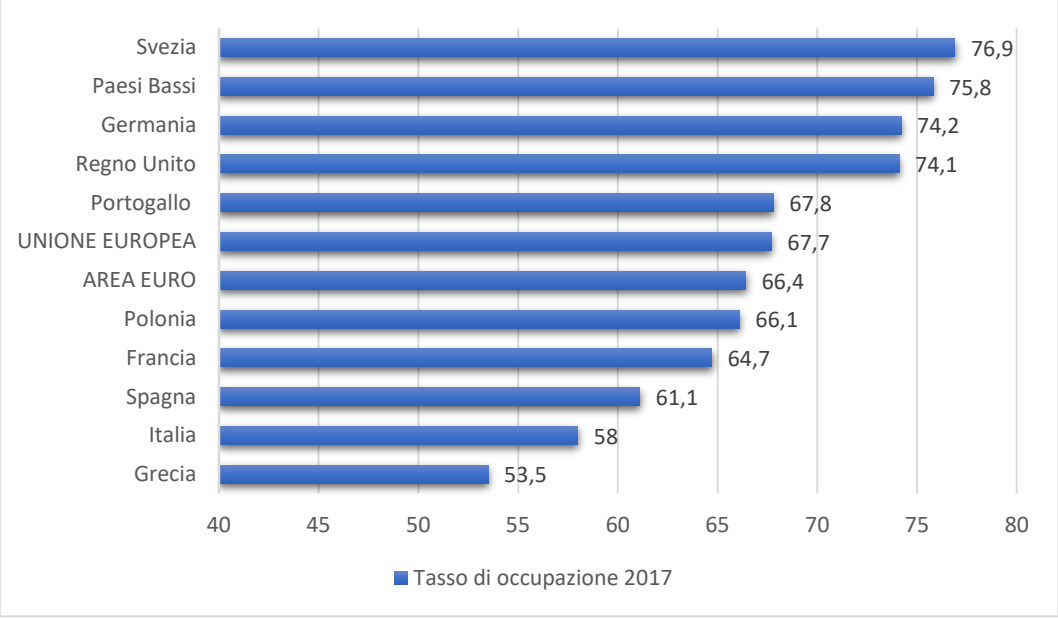
Fig. 6 - L'attrazione degli investimenti dall'estero in alcuni paesi



Fonte: elaborazione Rur su dati OCSE

Le conseguenze sociali di una bassa dinamica economica sono rilevabili soprattutto dalle **condizioni occupazionali italiane** che con un tasso del 58% è il Paese che registra i valori più bassi europei, con la Grecia ferma al 53,5% (fig. 7).

Fig. 7 – L'occupazione in alcuni paesi europei (val. %)



Fonte: Eurostat

2. Le problematiche dell'Amministrazione Pubblica e i riflessi sullo sviluppo socioeconomico

Il quadro sommariamente delineato offre molteplici spunti di riflessione sul ruolo che il settore pubblico può svolgere in Italia per mitigare le numerose storture esistenti e rimuove gli ostacoli che rallentano il corso dello sviluppo. E' noto come nelle moderne economie di mercato l'azione pubblica si strutturi su più piani:

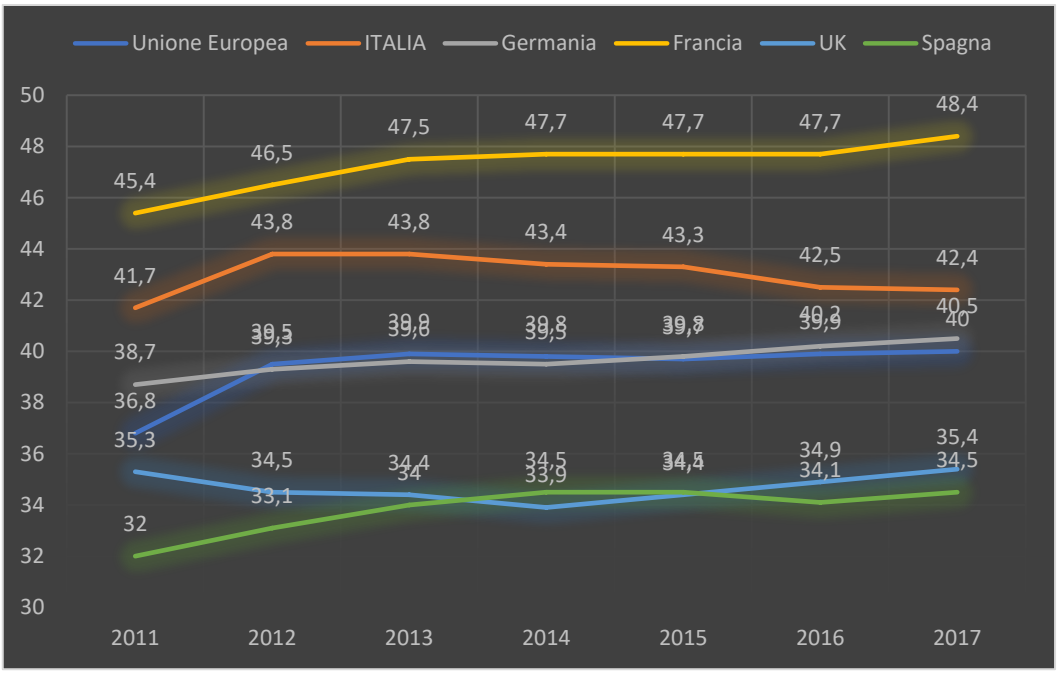
- la **regolazione** volta a fissare, modificare e adattare le regole del gioco, riguardo ai comportamenti dei soggetti economici e sociali, determinare l'allocazione delle risorse pubbliche, strutturare le funzioni della macchina pubblica;
- l'**amministrazione** per attuate e accompagnare i processi, offrire servizi ai cittadini e alle imprese, gestire le risorse;
- il **controllo** necessario a rendere effettivi i provvedimenti, le azioni e gli interventi, oltre che a dirimere le controversie e garantire la legalità.

Uno dei punti di partenza nella relazione fra economia e burocrazia, è la filosofia del *taxpayer* che si rifà alla logica del *value for money*, ossia al rapporto che nel nostro ambito di analisi potremmo definire nello **scambio tasse/servizi**.

La pressione fiscale in Italia è particolarmente elevata, seconda solo alla Francia rispetto ai grandi paesi europei. È passata dal 41,7% del Pil del 2011 al 43,8% del 2013 per poi scendere al 42,4% nel 2017, anno in cui in Germania era al 40,5%, nel Regno Unito al 35,4% e in Spagna al 34,5% (fig. 8)

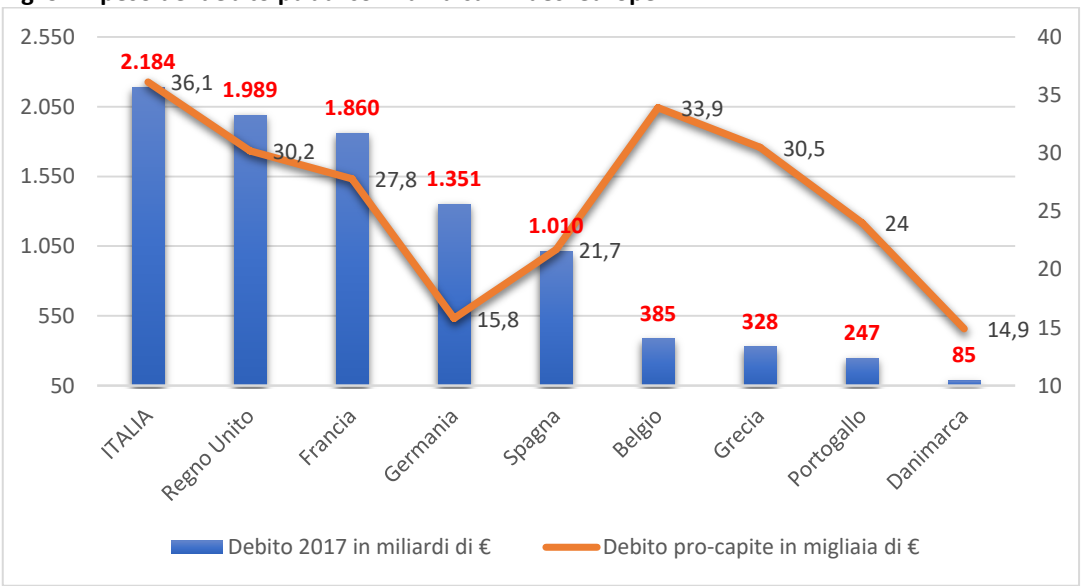
Una parte significativa delle risorse fiscali è necessaria a pagare gli interessi sul debito pubblico accumulato nei decenni passati (in particolare anni '80 e '90) e che costituisce la principale anomalia italiana. Ogni nostro concittadino è gravato da un debito pregresso di 36.100 €, a fronte dei 33.900 del Belgio, i 30.500 della Grecia e i 30.200 del Regno Unito. Si tratta di costi differiti, per pregressi benefici che sono andati in passato alle generazioni precedenti, e che in parte ritornano alle generazioni successive attraverso le relazioni familiari (fig. 9).

Fig. 8 – La pressione fiscale in alcuni paesi europei (val. % delle entrate fiscali sul Pil)



Fonte: elaborazione Rur su dati Eurostat

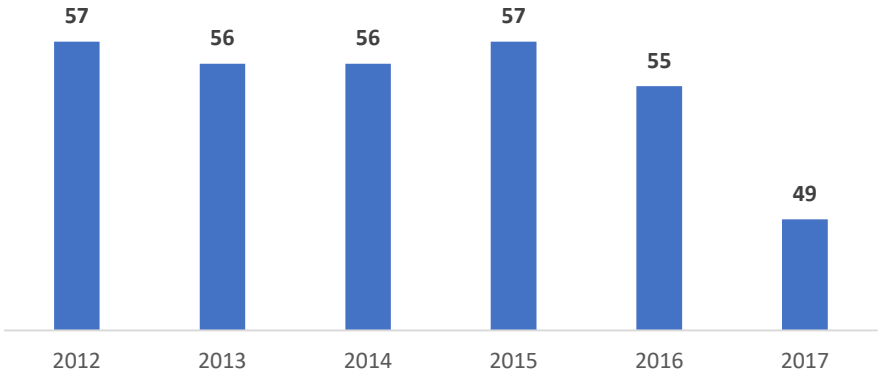
Fig. 9 - Il peso del debito pubblico in un alcuni Paesi europei



Fonte: elaborazione Rur su dati Eurostat

L'ampia problematica della tassazione e della collocazione /redistribuzione delle risorse derivanti dalla base fiscale (a sua volta generata dal sistema economico-produttivo) ha un prevalente profilo politico, tuttavia anche la gestione corrente delle risorse pubbliche ha influenza sulla solidità della struttura imprenditoriale. Attiene, infatti, alla liquidità la **tempistica dei pagamenti della PA** rispetto a prestazioni rese dalle imprese. Sui 57 miliardi di € di crediti vantati dal settore privato al 2017, 28 miliardi pari al 49% risultavano in ritardo rispetto ai tempi di pagamento, una quota che si è ridotta negli anni, ma che tuttavia è ancora fuori gli standard dei paesi più avanzati (fig. 10).

Fig. 10 - Debiti della PA italiana con pagamenti in ritardo (% su totale debiti)



Fonte: Banca d'Italia

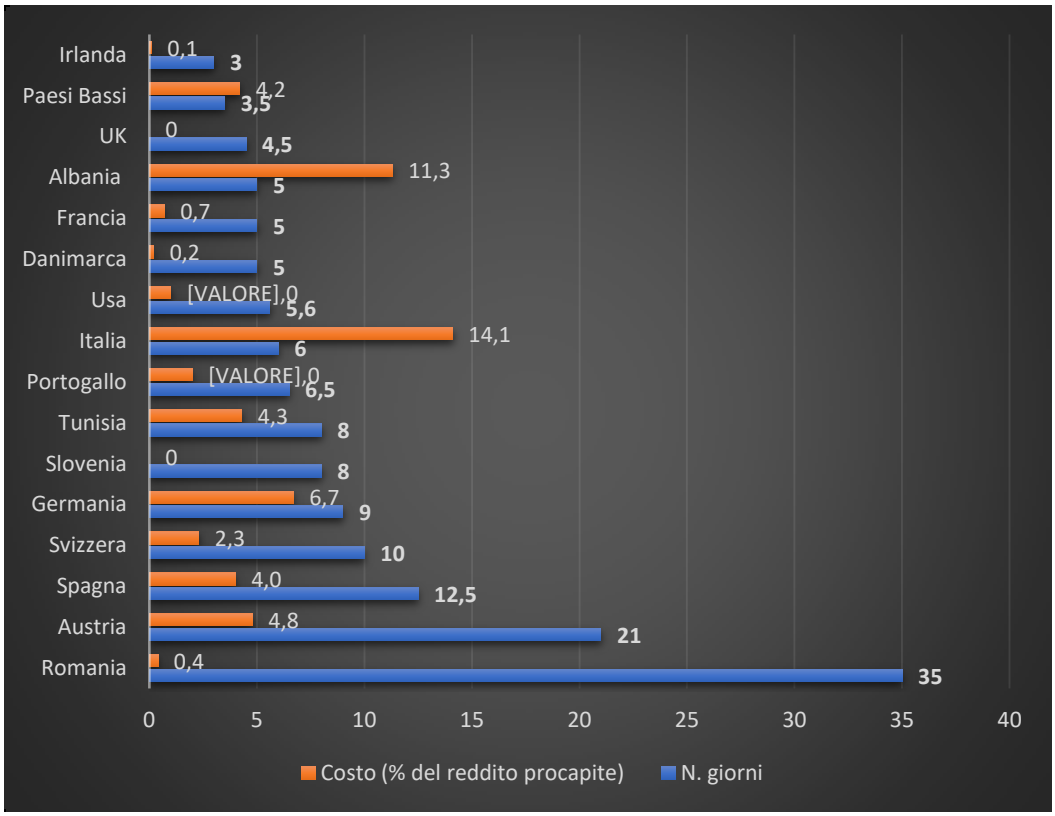
2.1. I servizi per l'economia dell'Amministrazione pubblica italiana

Il settore pubblico, quindi, può contribuire allo sviluppo effettuando scelte lungimiranti e sostenendo i protagonisti principali della crescita economica. L'organizzazione burocratica di per sé interagisce con processi produttivi, interviene nel "quotidiano" degli attori dell'economia. Molteplici sono gli indici di competitività, di efficienza e di efficacia, di buona reputazione delle burocrazie nazionali. L'Italia non si colloca quasi mai nei primi posti, riportarle sarebbe, quindi, una poco stimolante ripetizione. Molte di tali rating sono realizzati sulla base di sondaggi presso esperti o presso l'opinione pubblica, e rischiano pertanto di rendere oggettivi, percezioni o giudizi soggettivi. Si è preferito evidenziare alcuni **dati oggettivi riguardante "tempi e costi"** per effettuare operazioni poste

in capo alla PA. I dati che seguono sono rilevati dalla World Bank e sono aggiornati al maggio 2018.

Per **avviare un'impresa** si sono accorciati notevolmente i tempi in Italia, ormai molto vicini a quelli della Francia e degli Usa. Restano piuttosto elevati i costi, anche se per start up e imprese giovani sono previsti oneri ridotti (fig. 11).

Fig. 11 - Tempi e costi per avviare un'azienda

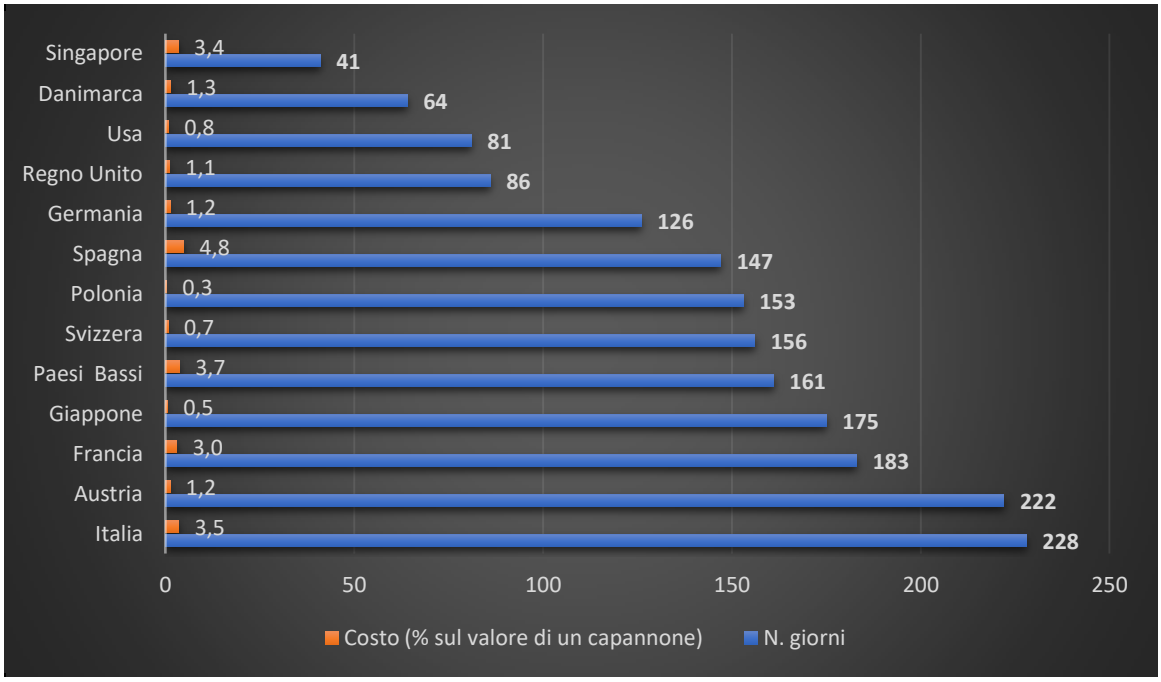


Fonte: elaborazione Rur su dati World Bank, 2018

Completamente diversa è la situazione relativa alle **concessioni edilizie**, potere in capo ai comuni, dove la durata italiana per il rilascio di un semplice permesso per costruire un capannone è di 228 giorni, tempistica che si dilata enormemente nel caso di opere edilizie appena più complesse (fig. 12).

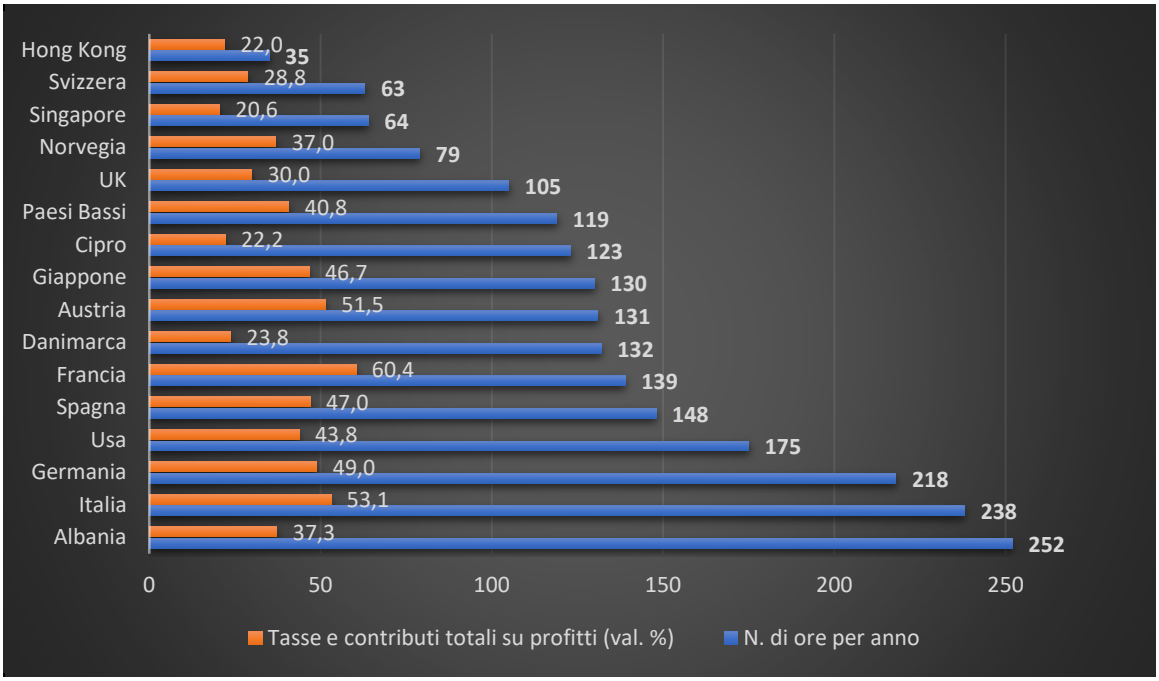
Un capitolo a sé merita la **difficoltà insita nelle procedure per assolvere a doveri imposti dalla Pa**. In via esemplificativa, le scadenze fiscali e le procedure relative al pagamento di imposte e contributi impongono alle imprese un impiego di tempo molto elevato, in media 238 ore, rispetto a paesi confinanti come la Svizzera dove si impiegano mediamente 63 giornate/annue e le stesse Austria (131) e Francia (139). L'ammontare, poi, di tasse e contributi, sugli utili aziendali pari al 53% resta abbastanza in linea con quelli tedeschi e più basso di quelli francesi (fig. 13).

Fig. 12 - Tempi e costi per ottenere il permesso di costruzione



Fonte: elaborazione Rur su dati World Bank, 2018

Fig.13 – Tempi e costi della tassazione

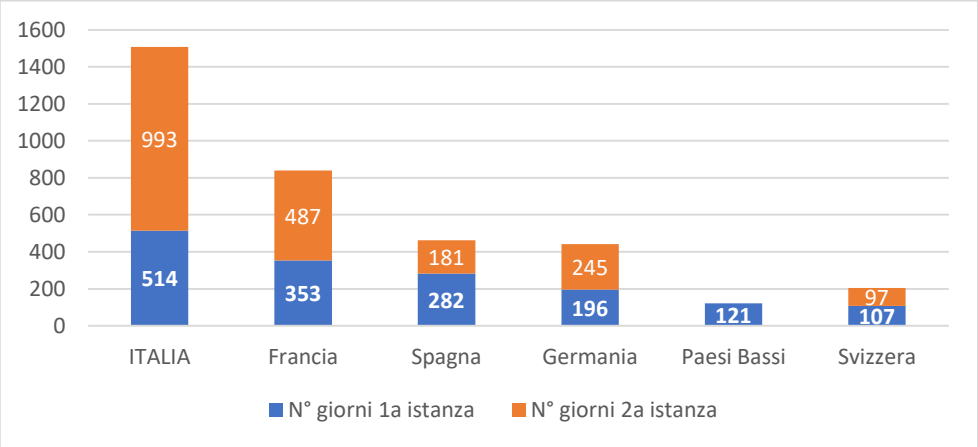


Fonte: elaborazione Rur su dati World Bank, 2018

Infine, un aspetto particolarmente sensibile per la competitività economica di un paese riguarda il **sistema giudiziario** che entra in molte fasi dei circuiti economici. E' indispensabile una leale collaborazione fra le diverse componenti dell'amministrazione pubblica, in mancanza della quale i meccanismi rischiano di incepparsi, finendo per far prevalere una cultura del sospetto che non aiuta l'ordinaria (e rapida) gestione delle diverse procedure. Una particolare responsabilità nel determinare un clima di fiducia va attribuita al funzionamento della giustizia civile.

Per esaurire **controversie legali commerciali** in Italia viene rilevato, dal sistema CEPEJ del Consiglio d'Europa, un tempo medio per il primo grado di 514 giorni (196 Germania, 282 Spagna, 353 Francia) e per il secondo grado 993 giorni (245 Germania, 181 Spagna e 487 Francia). In pratica una media di quasi cinque anni, anche se i tempi sono ancora molto meno prevedibili per i casi più controversi. (fig. 14).

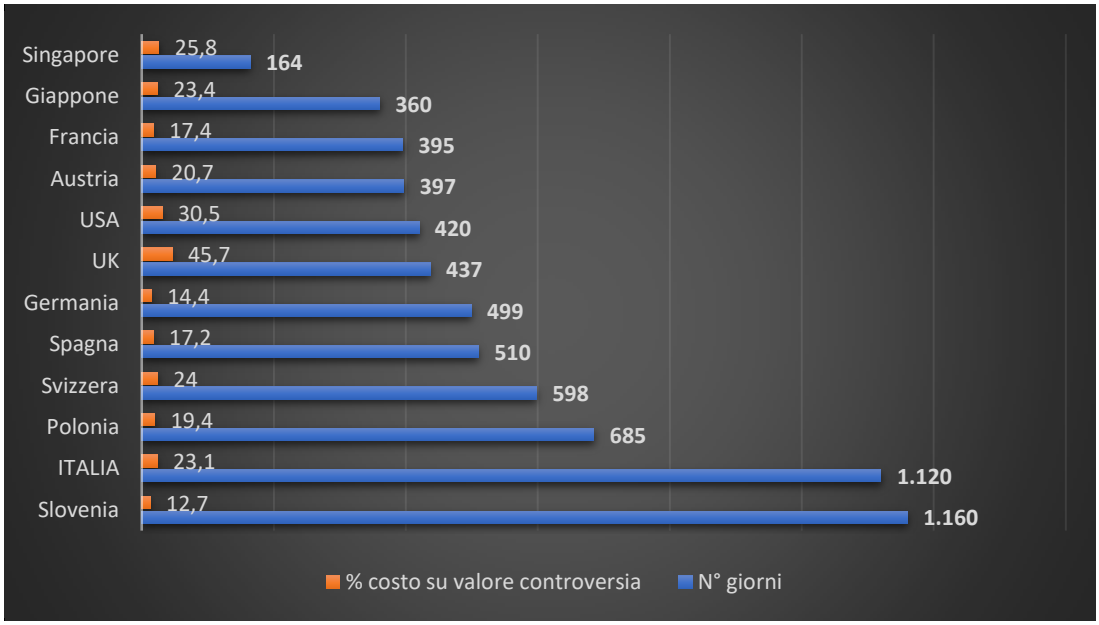
Fig. 14 – Tempi medi per concludere controversie legali commerciali (2016)



Fonte: Elaborazione Rur su dati Consiglio d'Europa – Rapporto CEPEJ 2018

In particolare, ottenere il **rispetto delle clausole contrattuali** per via legale resta in Italia un diritto da sanzionare con un percorso lungo e costoso, che non può che seminare incertezza e scoraggiare l'attività d'impresa.(Fig.15)

Fig. 15 - Tempi e costi per il rispetto dei contratti



Fonte: elaborazione Rur su dati World Bank, 2018

In conclusione, per rendere l'amministrazione pubblica "amica" dello sviluppo è necessario intraprendere un cammino di cambiamenti, nelle culture, nell'organizzazione e nell'etica di tutti i protagonisti dei processi economici e sociali, pubblici e privati, statali e locali.

Per questo, il dialogo e lo studio approfondito dei fenomeni può essere utile a formulare proposte di soluzione a problemi da tempo in agenda.