SIRIANA SALVI

LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA TRA BUONE INTENZIONI E MODESTI RISULTATI: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

1. *Introduzione*

La crescita di interesse che si è registrata nell'ultimo ventennio verso il tema della qualità della regolazione ha spinto diverse organizzazioni internazionali e sopranazionali a realizzare indagini in materia presso gli stati membri. Queste analisi sono sempre più spesso supportate dalla definizione di standard misurabili e indicatori che permettono di realizzare valutazioni e confronti nel tempo e nello spazio.

Da alcuni anni, accanto alle quelle pubbliche, anche alcune organizzazioni di natura privata hanno iniziato ad occuparsi dell'argomento. La riduzione delle barriere al commercio internazionale ha infatti accresciuto la concorrenza tra i paesi come sede di localizzazione delle attività imprenditoriali, spingendo i più autorevoli think tank sui temi economici a incorporare nelle proprie valutazioni i vari aspetti che contribuiscono a definire la capacità "strutturale" dei diversi sistemi di sostenere lo sviluppo, compresa, in molti casi, la capacità dell'amministrazione di creare un quadro normativo e regolamentare favorevole alla crescita.

Il dibattito politico e mediatico sulla competitività che si è sviluppato in Italia fa ormai un uso esteso delle cifre prodotte dalle fonti internazionali di natura pubblica e privata. A destare interesse sono le clamorosamente basse posizioni occupate dal nostro paese nelle classifiche mondiali, che sembrerebbero tra l'altro concordi nell'indicare proprio nella regolazione pubblica una delle principali cause di arretratezza del sistema.

L'immagine dell'ambiente regolatorio italiano restituita dalle indagini comparative internazionali si pone tuttavia in contrasto con la sempre maggiore rilevanza che il tema della *better regulation* ha acquisito nell'agenda politica degli ultimi governi. In altre parole, alle buone intenzioni dello scorso ventennio sembrerebbero aver corrisposto risultati decisamente modesti.

Le cause di questo scarto potrebbero risiedere in due distinte tipologie di fattori. La prima attiene ai sistemi di valutazione utilizzati. Ci si potrebbe chiedere, infatti, fino a che punto misurazioni ideate per adeguarsi a una pluralità di contesti nazionali, e quindi necessariamente basate su modelli e schemi concettuali semplificati, siano effettivamente in grado di restituire un quadro fedele dello stato del nostro sistema di regolazione. La seconda attiene viceversa alla sostanza dei fenomeni. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che al riconoscimento di centralità al tema della qualità della regolazione (e ai conseguenti propositi annunciati) non sia stato dato pienamente seguito nelle politiche e negli interventi effettivamente attuati. O, al contrario, si potrebbe supporre che la distanza che separa l'Italia dagli altri paesi avanzati dipenda unicamente dal quadro iniziale, fortemente più arretrato, nel quale sono state avviate le riforme; gli sforzi profusi negli ultimi anni starebbero quindi colmando un ritardo accumulato in fasi precedenti, richiedendo ancora del tempo per esplicare i propri effetti sul posizionamento del paese rispetto ai suoi *competitors* internazionali.

Nelle pagine che seguono, si cercherà di realizzare un esame delle valutazioni espresse a livello internazionale sul posizionamento dell'Italia che offra una prima risposta ai quesiti proposti. A tal fine, esso sarà accompagnato da un'analisi delle metodologie impiegate, in

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

modo da verificare il grado di attendibilità dei risultati di ciascun sistema di misurazione e di valutarne la capacità di cogliere le peculiarità del caso italiano. Inoltre, per supportare una riflessione sul legame tra intenzioni ed effetti dei recenti interventi di riforma, saranno esaminati, oltre ai più tradizionali indicatori "di risultato" (riferiti, cioè, alla qualità dell'ambiente regolatorio inteso in senso stretto), alcuni recenti studi che concentrano la propria attenzione sulle variabili "di processo" (ossia riferiti al disegno delle politiche di *better regulation* e alle condizioni organizzative per la loro realizzazione). L'analisi si concentrerà, in particolare, sul confronto con i paesi appartenenti all'Unione europea a 15, al fine di agevolare l'individuazione delle aree di maggiore criticità e debolezza del nostro sistema in relazione a quelli più strettamente comparabili per collocazione geografica, dimensioni e livello di sviluppo.

2. *Le valutazioni operate dalle organizzazioni internazionali pubbliche*

2.1. *Le istituzioni comunitarie e gli altri organismi europei*

Alla sempre maggior attenzione prestata dalle istituzioni comunitarie al tema della *better regulation* alcune direzioni generali della Commissione hanno risposto avviando, ciascuna nei settori di propria competenza, una raccolta di informazioni comparabili presso gli stati membri. Ad esempio, la DG Economic and financial affairs ha predisposto, in collaborazione con l'Economic Policy Committee, una banca dati che raccoglie informazioni di carattere qualitativo sulle politiche del mercato del lavoro nei paesi membri (Labour market reforms database, LABREF) e una sugli interventi di riforma nel mercato dei prodotti (Microeconomic reform database, MICREF), strutturata in tre aree tematiche (apertura e competitività dei mercati, *business environment*, economia della conoscenza).

Queste attività, tuttavia, raramente hanno portato a strutturare nel tempo veri e propri sistemi di misurazione. Esse risultano inoltre spesso sovrapposte e scarsamente coordinate tra loro. Anche per far fronte a questa criticità, la DG Enterprise and industry, da anni impegnata sul versante delle politiche di *better regulation*, ha realizzato un progetto (Indicators of Regulatory Quality) con l'ambizione di ricondurre ad unità le iniziative settoriali fino ad oggi condotte su questo tema. Nel 2005 il progetto ha prodotto tre sistemi di indicatori, riferiti sia al disegno delle politiche di *better regulation* sia ai relativi effetti, impiegabili per il monitoraggio e la valutazione delle politiche di miglioramento della regolazione a livello europeo e dei singoli stati membri. Tuttavia, in attesa che il progetto, recentemente ripreso dal Group of High Level National Regulatory Expert istituito dalla Commissione europea, trovi concreta applicazione, il quadro delle attività svolte a livello comunitario in tema di misurazione della qualità della regolazione restituisce ancora un quadro composito e frammentato, rendendo scarsamente significativo qualunque tentativo di individuare il posizionamento dell'Italia nelle indagini in materia.

Alle iniziative della Commissione europea si aggiungono le misurazioni realizzate, in modo sporadico, dal gruppo Directors and Experts of Better Regulation (DEBR) dello European Public Administration Network (EPAN), il sistema di cooperazione informale che dalla fine degli anni Ottanta promuove il coordinamento e la circolazione di informazioni tra le amministrazioni dei paesi europei.

In particolare, durante la presidenza di turno dell'Unione (I semestre 2003), la Grecia ha promosso la realizzazione di un monitoraggio sul grado di implementazione del piano di azione del Gruppo Mandelkern da parte degli stati membri. Il quadro che ne emergeva per l'Italia era quello di un paese in linea con le migliori esperienze internazionali circa l'impostazione delle politiche di *better regulation*, rispetto alla quale veniva riconosciuta

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

l'adozione di un approccio sistematico e coerente, con particolare riferimento agli interventi di semplificazione amministrativa[1]. Il rapporto segnalava viceversa alcune criticità sul versante della fase attuativa, imputate principalmente alle difficoltà di coordinamento derivanti dai processi di decentramento amministrativo in atto [Hellenic presidency of the Council of the European union, 2003: 60].

Successivamente, in vista della riunione del DEBR del maggio 2004, la Troika dell'Ue, composta da Italia (di turno alla presidenza), Irlanda e Paesi Bassi, ha promosso la realizzazione di un'indagine approfondita sulle metodologie e gli approcci all'Analisi di impatto della regolazione (Air) in dieci paesi europei. Nella comparazione, il nostro è stato annoverato, assieme all'Ungheria, nel gruppo dei paesi più arretrati circa l'effettivo utilizzo dello strumento, in quanto confinato ancora a una fase sperimentale [Italian, Irish and Dutch Presidencies of Council of the European Union, 2004: 5].

2.2. *L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)*

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) è impegnata sul tema della *better regulation* fin dall'inizio degli anni '90, sviluppando, nel tempo, un crescente interesse anche per gli studi di carattere quantitativo. Tra quelle che si sono stabilizzate nel tempo[2], le iniziative più rilevanti sono costituite dal Regulatory Reform Programme, coordinato da un gruppo di lavoro che raccoglie componenti di varie direzioni generali dell'organizzazione (Group on regulatory policy) e dall'attività svolta dal Public Governance Directorate nel campo del "Regulatory Quality and Management".

Il Regulatory Reform Programme è stato avviato nel 1998 con l'obiettivo di supportare i governi dei paesi membri nel processo di semplificazione e di miglioramento della qualità dell'ambiente regolatorio[3]. Il programma poggia sulla realizzazione di analisi approfondite sui sistemi di regolazione dei diversi paesi[4]. Nelle review sono utilizzati anche sistemi di misurazione riferiti a vari ambiti attività pubblica. Tra quelli di carattere sistematico, il primo a essere utilizzato è stato il sistema di indicatori sulla regolazione del mercato dei prodotti (Indicators of product market regulation, PMR), teso a valutare «*the degree to which policies promote or inhibit competition*» [Conway et al., 2005].

[1] Lo studio paese sull'Italia poneva infatti in risalto i progressi attuati attraverso le iniziative di snellimento procedurale e regolativo realizzate su impulso della l. 59/97 e il conseguente passaggio dalla realizzazione di interventi sporadici ad un approccio strutturato alla semplificazione amministrativa.

[2] L'Ocse realizza anche indagini spot su temi di particolare rilievo. Ad esempio, nel 1998 ha condotto una rilevazione su un campione di imprese sul tema degli oneri burocratici, dalla quale era però esclusa l'Italia. Più recentemente (2004) ha realizzato un'indagine sulla trasparenza e l'accessibilità della pubblica amministrazione.

[3] Il programma si pone in continuità con le raccomandazioni contenute nel rapporto ai Ministri dell'Ocse sulla regolazione del 1997 (cfr. Ocse, 1997).

[4] In particolare, il sistema di regolazione italiano è stato oggetto di approfondimento all'inizio del decennio (cfr. Ocse, 2001) ed stata oggetto di una nuova review nel corso del 2008.

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Box 1 - Indicators of product market regulation

Soggetto titolare: Ocse - Economic department**.**

Annualità di riferimento dei dati: 1998 e 2003; recentemente sono stati da inviati agli stati membri i questionari per l'aggiornamento.

Universo di riferimento: paesi Ocse.

Oggetto: regolazione del mercato dei prodotti nel suo complesso e in specifici settori (commercio, energia, trasporti, comunicazioni, ecc.).

Dimensioni indagate: regolazione economica e regolazione amministrativa**.**

Metodo di raccolta delle informazioni: questionari somministrati alle amministrazioni degli stati membri.

Tipo di informazioni rilevate: la maggioranza delle informazioni rilevate è di tipo qualitativo e basata su risposte di tipo binario (sì/no).

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 16 indicatori elementari che confluiscono in 7 indici composti, a loro volta aggregati in un'unica misura di "Product market regulation".

Trattamento dei dati: alle informazioni qualitative è associato a posteriori un valore numerico; le informazioni quantitative sono suddivise in classi utilizzando un sistema di soglie. Tutte le informazioni sono riproporzionalizzate in una scala da 0 a 6 (dove a valori più alti corrisponde una maggiore restrittività della regolazione).

Sistema di aggregazione: media ponderata. Per l'aggregazione delle informazioni rilevate negli indicatori elementari i pesi sono stabiliti in modo soggettivo, sulla base della rilevanza assegnata alle diverse variabili; per la costruzione degli indici di livello superiore i pesi assegnati agli indicatori elementari sono stabiliti sulla base dell'analisi in componenti principali.

Dal punto di vista dei contenuti, i PMR si articolano in 7 indici composti (cfr. Box 1), che appartengono a due macro-categorie: 5 di essi si riferiscono a quella che l'Ocse definisce la "regolazione economica", ossia all'intervento diretto dello Stato sul mercato (controllo dei prezzi, fissazione di barriere all'ingresso, ecc.); i restanti due ("Administrative burdens on startups" e "Regulatory and administrative opacity"), attengono alla "regolazione amministrativa", ossia alle imposizioni attraverso le quali le autorità pubbliche raccolgono informazioni sulle condotte individuali e intervengono su di esse [Ocse, 1997]. In particolare, "Administrative burdens on startups" misura i risultati in termini di oneri amministrativi che gravano sulla nascita di imprese individuali e società (numero di enti da contattare e di procedure da svolgere, durata e costi) e i vincoli all'avvio dell'attività in specifici settori; "Regulatory and administrative opacity" misura viceversa dimensioni di processo, ossia, da un lato, le regole che presiedono al funzionamento del sistema di permessi e licenze (con particolare riferimento allo sportello unico e all'istituto del silenzio assenso) e, dall'altro, i sistemi di comunicazione e di semplificazione di regole e procedure (accesso ai procedimenti amministrativi, semplificazione del linguaggio, ecc).

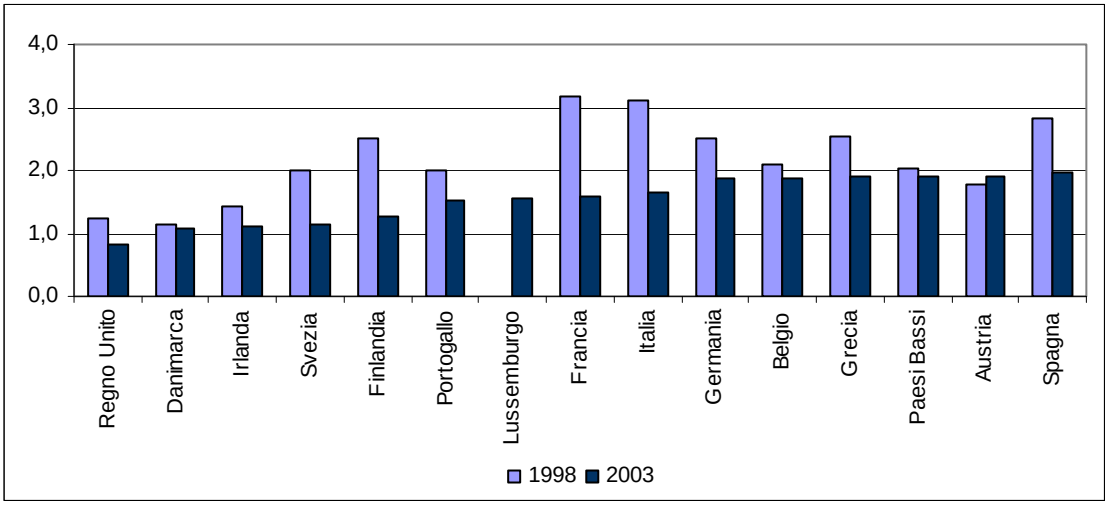
Mentre gli indici di "regolazione economica" si collocano quindi al confine tra le politiche di regolazione e i processi di liberalizzazione, gli ultimi due si riferiscono alle

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

forme di intervento indiretto dello stato e al tema degli oneri burocratici in particolare, risultando di più stretto interesse rispetto all'oggetto di questa analisi.

Il seguente grafico mostra il posizionamento dei paesi dell'Unione europea a 15 rispetto al grado di restrittività della regolazione amministrativa con riferimento alle due annualità per le quali sono stati finora pubblicati i risultati della rilevazione. Da esso emerge con chiarezza come l'Italia, che nel 1998 rientrava tra i paesi giudicati a più elevato grado di rigidità dell'ambiente regolatorio (seconda solo alla Francia), presenti, con riferimento al 2003, un valore in linea con la media europea.

Fig. 1 – Indice di "Administrative regulation" nei paesi dell'Ue a 15 *(grado di restrittività della regolazione in una scala da 0 a 6)* **– Anni 1998 e 2003**



Fonte: Elaborazioni su dati contenuti in Conway et al., 2005

Su questo risultato hanno pesato soprattutto i miglioramenti registrati rispetto alla dimensione degli "Administrative burdens on startups", il cui valore è passato, su un massimo di 6, dal 4,6 del 1998 (di gran lunga il più elevato nell'universo preso a riferimento) al 2,4 del 2003 (punteggio, questo, ancora piuttosto elevato, ma comunque inferiore a quello registrato da altri paesi, e in particolare da Grecia, Austria e Spagna). Alcuni avanzamenti sono stati realizzati anche rispetto alla "Regulatory and administrative opacity"; in questo caso, l'indicatore, che presentava un valore molto basso già nel 1998 (superiore solo a quello registrato dall'Austria), nel 2003 vede l'Italia prima in graduatoria assieme ad Austria e Spagna.

E' impossibile non rilevare come la prima posizione dell'Italia sulla dimensione dei processi rappresenti un risultato piuttosto controintuitivo, soprattutto considerando che nel campione di paesi coinvolti sono presenti alcuni tra quelli notoriamente più avanzati in Europa sul versante del disegno e dell'attuazione delle politiche e degli interventi di *better regulation* (il Regno Unito, solo per citare il caso più eclatante). Questo risultato va tuttavia interpretato alla luce delle caratteristiche metodologiche dell'indagine. Essa si concentra infatti sugli elementi "formalizzati" del sistema regolatorio. Questo approccio, se da un lato garantisce un certo margine di obiettività dei risultati, dall'altro non consente di cogliere gli scarti che si possono produrre tra le previsioni normative e la loro effettiva applicazione (basti pensare alla differente valutazione cui può condurre, nel caso dell'Italia, la considerazione degli aspetti formali del funzionamento degli sportelli unici - la loro istituzione - rispetto a quelli sostanziali - la loro effettiva operatività -).

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

In parallelo, e in per alcuni versi in sovrapposizione, rispetto all'attività di misurazione del Group on regulatory policy si svolge quella della Regulatory Policy Division del GOV che, nell'ambito dell'attività di supporto agli stati membri per promuovere il miglioramento della qualità della regolazione, ha sviluppato[5] un sistema di indicatori finalizzato a registrare i progressi realizzati sul versante dei sistemi di "*regulatory management*".

Box 2 - Indicators of regulatory management systems

Soggetto titolare: Ocse – GOV (Regulatory Policy Division).

Annualità di riferimento dei dati: 1998, 2000, 2005 e 2008 (i risultati riferiti all'ultima annualità non sono stati ancora diffusi). L'indagine condotta nel biennio 2005-2006 presenta alcune variazioni rispetto alle annualità precedenti derivanti dall'emanazione delle linee guida sulla qualità della regolazione del 2005 [Oecd, 2005].

Universo di riferimento: paesi Ocse.

Oggetto: gestione degli interventi di regolazione.

Dimensioni indagate: politiche, istituzioni e strumenti (semplificazione amministrativa, analisi di impatto della regolazione, ecc.).

Metodo di raccolta delle informazioni: questionari somministrati alle amministrazioni degli stati membri.

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo qualitativo basate su risposte di tipo binario (sì/no).

Tipo di sistema: le informazioni elementari sono direttamente utilizzate per comparare i diversi sistemi. In alcuni casi, sono previsti indicatori di livello "intermedio" che aggregano alcune variabili riferite a dimensioni omogenee.

Trattamento dei dati: ai fini della costruzione degli indicatori, alle informazioni qualitative è associato a posteriori un valore numerico (ossia, un "peso") basato sulla loro rilevanza rispetto a principi stabiliti dall'Ocse, così come valutata da un gruppo di esperti e sottoposta alla consultazione degli stati membri.

Sistema di aggregazione: media ponderata. Il sistema di pesi utilizzato è implicito nei valori assegnati alle variabili (v. sopra).

A differenza dei PMR indicators, gli Indicators of regulatory management systems (IRMS), si concentrano esclusivamente sulla fase del processo di regolazione. L'obiettivo è infatti quello di verificare in che misura la struttura istituzionale di ciascun paese sia in grado di assicurare i migliori risultati di regolazione in termini di costi per i destinatari, oltre che di trasparenza e accountability dell'azione pubblica. In questo senso, il concetto di "qualità della regolazione" implicito negli IRMS guarda al modo in cui, in ciascun sistema, il sistema delle regole viene formato e aggiornato, più che ai suoi effetti; esso si riferisce, in altri termini, alla "governance" degli interventi di regolazione [Jacobzone et al., 2006]. Secondo l'Ocse, gli sforzi di un sistema per raggiungere una regolazione di qualità possono

[5] Il sistema è stato ideato dal Public Management Committee del GOV in risposta alla raccomandazione del Consiglio dell'Ocse del 1995 "Improving the Quality of Government Regulation".

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

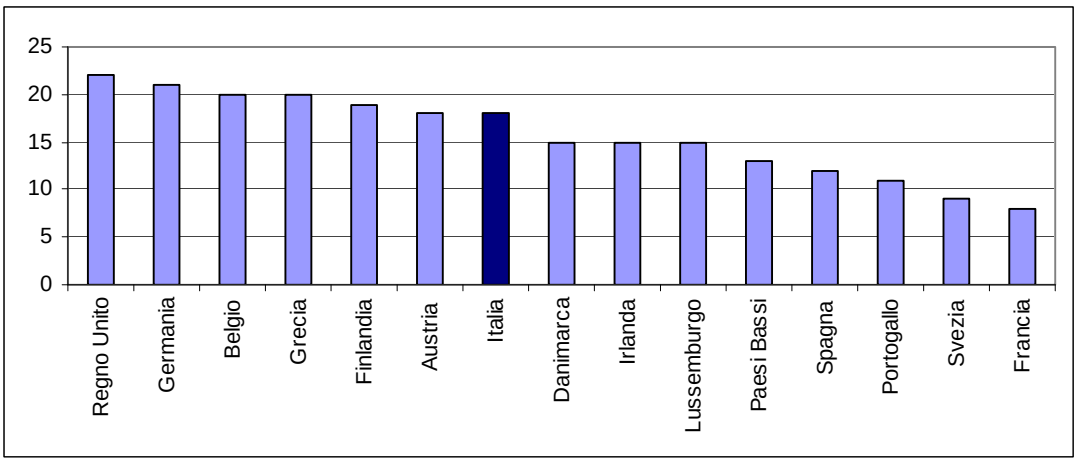
essere valutati guardando a tre elementi: le politiche, le istituzioni e gli strumenti [Ocse, 2006].

In base ai risultati dell'indagine [Jacobzone et al., 2006], l'Italia mostra una forte rispondenza ai principi Ocse nell'ambito delle "politiche" realizzate. In particolare, essa risulta rispettare tutti i criteri stabiliti in merito all'esistenza di una «*Explicit, published regulatory policy promoting government-wide regulatory reform*» (esplicitazione degli obiettivi di riforma, responsabilità ad alto livello politico, ecc.). Sul versante della valutazione delle performance, viceversa, essa registra uno svantaggio comparativo, in quanto non ancora dotata di sistemi per valutare il grado di adozione degli strumenti di *better regulation* (Air e consultazione, in particolare) da parte delle varie componenti sistema amministrativo e per misurare gli output e gli outcome delle politiche di regolazione.

Piuttosto elevata risulta la posizione dell'Italia anche sul versante del disegno istituzionale, rispetto al quale essa dimostra di rispettare il principale presupposto individuato dall'Ocse, ossia l'esistenza di organismi dedicati alla gestione e al coordinamento complessivo dei programmi di riforma della regolazione.

Rispetto all'ultimo elemento, costituito dal ricorso agi strumenti di qualità della regolazione, la posizione dell'Italia varia sensibilmente a seconda dell'ambito considerato. Ad esempio, rispetto all'adozione dell'Air (con riferimento a dimensioni quali l'esistenza di un organismo dedicato promuoverne l'impiego, alla presenza di un vincolo formale di realizzazione, alla completezza delle analisi previste), essa risulta al di sopra della media Ocse e sesta (a pari merito con l'Austria) guardando al più ristretto ambito dei paesi dell'Ue a 15 (cfr. **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**).

Fig. 2 – Indicators of regulatory management systems: ricorso all'Air da parte dei paesi dell'Ue a 15 *(in una scala da 0 a 8)* **– Anno 2005**



Fonte: *Elaborazioni su dati contenuti in Lonti et al., 2008*

Ancora più avanzata risulta la posizione del nostro paese nell'impiego di strumenti per ridurre e controllare gli oneri amministrativi, rispetto al quale risulta terza tra i paesi dell'Ue a 15 assieme ad Austria, Danimarca, Germania, e Pesi Bassi [Ocse, 2007: 14] e per semplificare le procedure autorizzatorie (silenzio-assenso, sportello unico, individuazione del responsabile del procedimento), rispetto al quale si posiziona quarta con il Belgio [Lonti e Woods, 2008: 112].

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Un serio ritardo si registra, viceversa, rispetto al ricorso a procedure pubbliche di consultazione delle parti interessate. Nella classifica relativa al rispetto degli standard internazionali, l'Italia si colloca infatti penultima nell'Ue a 15 e comunque quartultima tra i paesi Ocse [Lonti e Woods, 2008: 109]. Ciò riflette l'assenza di una previsione generale che imponga l'ascolto degli *stakeholders* nei processi decisionali e la mancata definizione di criteri comuni per la conduzione dei relativi processi.

Complessivamente, i risultati dell'indagine indicano un buon posizionamento dell'Italia rispetto alla gestione delle politiche di miglioramento di qualità della regolazione. Non può tuttavia non essere notato come essa presenti limiti analoghi a quelli rilevati con riferimento alla costruzione dei PMR indicators, con i quali gli IRMS condividono gran parte dell'impostazione metodologica. Anche in questo caso, infatti, il questionario insiste sugli elementi "formali" del sistema, rimettendo tra l'altro le valutazioni di merito ai singoli stati membri. Emblematico è, in questo senso, il valore registrato dall'Italia con riferimento al grado di adozione dell'Air: in assenza di un sistema di misurazione condiviso e comparabile sul suo livello di utilizzo effettivo da parte dei diversi paesi, l'indicatore tende a registrare le previsioni normative in materia, non consentendo di cogliere, nel caso del nostro paese, come a queste sia lungi dal corrispondere un uso diffuso dello strumento da parte delle amministrazioni nel loro complesso.

2.3 *La Banca mondiale*

Anche la Banca mondiale ha da tempo sviluppato sistemi di misurazione della qualità della regolazione. Tra questi i più diffusi e commentati a livello internazionale sono certamente i Doing business indicators, che, a partire dal 2004 (su dati riferiti all'annualità precedente), misurano ogni anno la "facilità di fare impresa" in oltre 170 paesi.

Box 3 – Doing business indicators

Soggetto titolare: Banca mondiale.

Annualità di riferimento dei dati: tutte le annualità a partire dal 2003 (gli ultimi dati disponibili, pubblicati nel 2009, sono riferiti al 2008).

Universo di riferimento: oltre 170 paesi (181 nell'edizione 2009).

Oggetto: vincoli che un impresa tipo (così come definita sulla base di parametri sulla forma giuridica, la dimensione e la localizzazione) deve affrontare per svolgere la propria attività.

Dimensioni indagate: 10 aree di regolazione dell'attività imprenditoriale da parte della pubblica amministrazione (avviare un'impresa, ottenere licenze edilizie, assumere e licenziare, registrare la proprietà, accedere al credito, proteggere gli investimenti, pagare le tasse, commercio internazionale, far rispettare i contratti, cessare l'attività d'impresa).

Metodo di raccolta delle informazioni: indagine indirizzata a esperti operanti nei vari paesi (prevalentemente studi professionali che offrono alle imprese consulenze di tipo legale, fiscale, ecc.).

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo qualitativo e quantitativo.

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 10 indicatori, ciascuno riferito a una diversa area di regolazione, a loro volta aggregati in un'unica misura di "easy of doing business".

Trattamento dei dati: ciascun indicatore è composto da un minimo di tre a un massimo di sei parametri, che si riferiscono a singole informazioni rilevate (quali il numero di procedure da espletare, i relativi costi, i tempi di attesa) o a sub-indicatori a loro volta composti sulla base di più parametri (ad esempio, all'interno dell'indicatore relativo alla rigidità della regolazione del lavoro, è presente un sub-indicatore sulla "difficoltà di assumere" composto da tre parametri: possibilità di stipulare contratti di lavoro temporanei per attività stabilmente necessarie, durata massima dei contratti a termine, rapporto tra salario minimo e valore aggiunto per occupato).

Sistema di aggregazione: media semplice dei ranghi percentili.

Nell'ultima edizione del Doing business, relativa al 2008, l'Italia si è collocata nel complesso 65-esima sulle 181 economie analizzate. Rispetto ai paesi dell'Ue a 15, in particolare, come illustra la Tab. 1, si è posizionata penultima, avanti solo alla Grecia e con uno stacco di 15 posizioni dalla terzultima.

Guardando alle singole aree indagate, è possibile notare come la posizione dell'Italia risulti particolarmente critica rispetto al funzionamento della giustizia civile ("far rispettare contratti" 156° nel complesso e ultima nell'Ue a 15) e del sistema fiscale ("pagare le tasse": 128° in classifica e ancora ultima in Europa). Risultati poco confortanti si registrano anche nelle dimensioni "commercio internazionale", "ottenere licenze", "assumere e licenziare" (rispetto alla quale, tuttavia, si registra un buon posizionamento in ambito europeo), "accedere al credito" e "avviare un'impresa" (rispetto alla quale l'Italia si colloca ancora decima nell'universo dell'Ue a 15, pur avendo, in base ai dati raccolti dalla Banca mondiale, più che dimezzato tempi e ridotto di un terzo il numero procedure rispetto al 2003).

Complessivamente, l'immagine dell'ambiente regolatorio italiano restituita dall'indagine della Banca mondiale è quella di un sistema caratterizzato da un elevato grado di rigidità, che la colloca non solo in coda al gruppo dei paesi economicamente più avanzati, ma in anche una posizione piuttosto arretrata guardando all'intera classifica mondiale.

Le caratteristiche dell'indagine impongono tuttavia una certa cautela nell'interpretazione di questi risultati. Essa si basa infatti su una raccolta di informazioni presso professionisti operanti nei diversi paesi (cfr. Box 3), che rispondono, laddove non sia possibile riferirsi a norme vigenti e a tariffari ufficiali, sulla base della propria esperienza. La metodologia alla base dei Doing business indicators, quindi, pur essendo assai più robusta di quella cui ricorrono diversi istituti internazionali privati (cfr. par. 4.1)[6], non è esente da criticità, in quanto le informazioni riferite dai soggetti intervistati, di cui comunque non è garantita la rappresentatività, includono elementi di carattere soggettivo[7],

[6] Come illustrato più avanti, infatti, nel caso delle organizzazioni private i dati si riferiscono a percezioni degli operatori economici, i quali sono tra l'altro chiamati a rispondere a quesiti estremamente generici. Nel caso del Doing business, gli esperti sono invece chiamati a riferire dati oggettivi utilizzando un questionario molto dettagliato e sono posti in interazione continua con il gruppo di lavoro della Banca mondiale.

[7] Così la stessa Banca mondiale nell'illustrazione della metodologia sul sito istituzionale del progetto (http://www.doingbusiness.org/MethodologySurveys/default2.aspx).

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

essendo basati su esperienze e conoscenze necessariamente limitate. Inoltre, per garantire la comparabilità delle informazioni raccolte nei diversi paesi, le informazioni devono riferirsi ad un'unità definita in modo convenzionale (cfr. Box 3). E i parametri individuati per qualificare questa "impresa-tipo", con particolare riferimento a quelli relativi alla dimensione (ad esempio, 201 addetti per l'indicatore "assumere e licenziare"; fino a 50 addetti per "avviare un'impresa") e alla localizzazione (la principale città d'affari del paese), appaiono poco idonei a rappresentare adeguatamente la realtà italiana, caratterizzata da una netta prevalenza di piccole e medie imprese e dalla presenza di differenze anche notevoli nel grado di efficienza amministrativa nei diversi territori.

Oltre a quelli di metodo, vanno tenuti in considerazione nella lettura dei risultati anche aspetti più strettamente riferiti al profilo dei contenuti. Le dimensioni indagate e le variabili utilizzate per il calcolo degli indicatori sono infatti connotate dalla presenza di giudizi di valore non sempre pacifici rispetto alle diverse possibili visioni del ruolo dello stato in economia[8].

[8] Ad esempio, è stata criticata da più parti, e dal mondo sindacale in particolare, la scelta della Banca mondiale di annoverare tra gli ostacoli all'attività di impresa vari strumenti di protezione del lavoro, quali la fissazione di determinati limiti all'orario di lavoro o la presenza di particolari procedure a tutela dei lavoratori in caso di licenziamento.

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione, in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

Tab. 1 – Posizionamento dei paesi dell'Unione europea a 15 rispetto ai Doing business indicators della Banca Mondiale (su 181 economie) – Ranking 2009 (dati riferiti a giugno 2008)

	Posizione complessiva	Avviare un'impresa	Ottenere licenze edilizie	Assumere e licenziare	Registrare la proprietà	Accedere al credito	Proteggere gli investimenti	Pagare le tasse	Commercio internaz.	Far rispettare i contratti	Cessare l'attività d'impresa
Danimarca	**5**	16	7	10	43	12	24	13	3	29	7
Regno Unito	**6**	8	61	28	22	2	9	16	28	24	9
Irlanda	**7**	5	30	38	82	12	5	6	18	39	6
Finlandia	**14**	18	43	129	21	28	53	97	4	5	5
Svezia	**17**	30	17	114	10	68	53	42	6	55	18
Belgio	**19**	20	44	37	168	43	15	64	43	22	8
Germania	**25**	102	15	142	52	12	88	80	11	9	33
Paesi Bassi	**26**	51	94	98	23	43	104	30	13	34	10
Austria	**27**	104	46	50	36	12	126	93	19	13	20
Francia	**31**	14	18	148	166	43	70	66	22	10	40
Portogallo	**48**	34	128	164	79	109	38	73	33	34	21
Spagna	**49**	140	51	160	46	43	88	84	52	54	19
Lussemburgo	**50**	69	40	167	118	109	113	14	31	2	48
Italia	**65**	**53**	**83**	**75**	**58**	**84**	**53**	**128**	**60**	**156**	**27**
Grecia	**96**	133	45	133	101	109	150	62	70	85	41

Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business database*

www.astrid.eu
Il presente documento non è riproducibile su altri siti senza la previa autorizzazione scritta della Direzione,
in assenza della quale sono esclusivamente consentiti i link

La Banca mondiale ha incluso una misura della qualità della regolazione anche nei Worldwide Governance Indicators (WGI), diretti a misurare la percezione di imprese, cittadini ed esperti circa la qualità della governance in sei distinte dimensioni (cfr. Box 4).

Box 4 – Worldwide Governance Indicators

Soggetto titolare: Banca mondiale.

Annualità di riferimento dei dati: 1996, 1998, 2000 e tutte le annualità a partire dal 2002 (gli ultimi dati disponibili sono riferiti al 2007).

Universo di riferimento: 212 paesi e territori.

Oggetto: qualità della governance.

Dimensioni indagate: 6 ambiti di governance (partecipazione e trasparenza, stabilità politica, efficacia dell'azione amministrativa, stato di diritto, controllo della corruzione e qualità della regolazione).

Metodo di raccolta delle informazioni: le informazioni utilizzate sono tratte da indagini condotte da organizzazioni di varia natura (organismi multilaterali, organizzazioni non governative, agenzie di rating, ecc.).

Tipo di informazioni rilevate: prevalentemente informazioni di tipo qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate (340 nell'edizione 2007) sono sintetizzate in 6 indicatori, ciascuno riferito a un diverso ambito di governance. Non è tuttavia prevista una misura aggregata complessiva.

Trattamento dei dati: le variabili provenienti da una medesima fonte informativa sono sintetizzate mediante media semplice prima di confluire all'interno di uno dei 6 indicatori. Tutte le variabili (sia quelle semplici che quelle derivanti dalla media di più variabili) sono riproporzionalizzate in una scala da 0 a 1 (dove a valori più alti corrisponde una migliore qualità della governance).

Sistema di aggregazione: le informazioni raccolte sono aggregate mediante l'*unobserved components model*, che basa la pesatura delle variabili sul criterio della massima verosimiglianza. I sei indicatori sono espressi in una scala compresa tra -2,5 e 2,5 (dove a valori più alti corrispondono migliori risultati di governance).

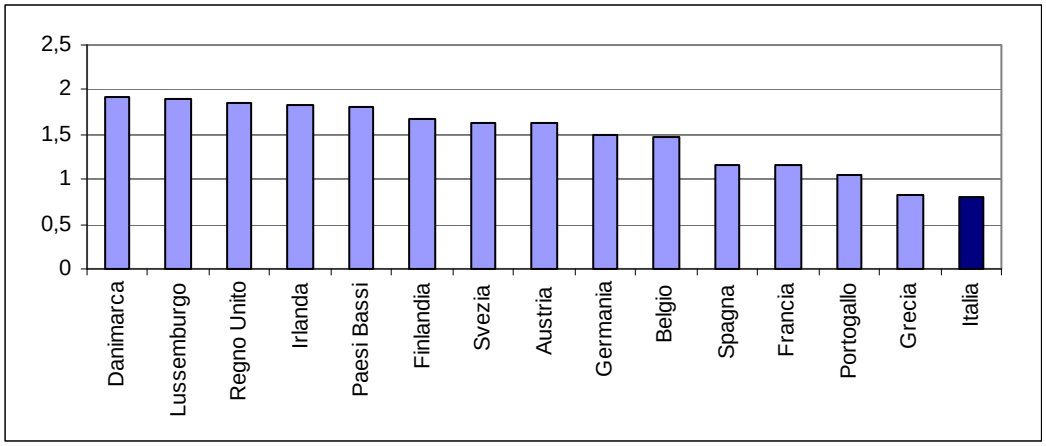
L'indicatore di qualità della regolazione dei WGI riguarda, in particolare «*the ability of the government to formulate and implement sound policies and regulations that permit and promote private sector development*» [Kaufmann et al., 2008: 7]. Esso è costruito, nel caso dell'Italia[1], attraverso nove studi condotti da istituti privati, dei quali sette basati su indagini presso le imprese[2] e due sul ricorso a expert assessment[3]. Da un'analisi delle variabili utilizzate nella costruzione dell'indicatore[4], emerge che esso si riferisce essenzialmente a cinque dimensioni: politiche per la concorrenza, regolazione dell'attività

[1] Le fonti possono variare da paese a paese, a seconda della disponibilità del dato.
[2] Economist Intelligence Unit, Global Insight - Business Conditions and Risk Indicators, Global Insight - Global Risk Service, Heritage Foundation - Index of Economic Freedom, Institutional Profiles Database, Merchant International Group - Gray Area Dynamics e Political Risk Services - International Country Risk Guide.
[3] Institute for Management and Development - World Competitiveness Yearbook e World Economic Forum - Global Competitiveness Report.
[4] I sei indicatori, le variabili che li compongono e le relative fonti possono essere consultati sul sito del progetto (http://info.worldbank.org/governance/wgi/).

di impresa, intervento pubblico in economia, restrizioni (dirette o indirette) al libero scambio e sistema fiscale.

Per l'Italia, l'indicatore di qualità della regolazione è risultato crescente dal 1996 al 2004, per poi subire un'inversione di tendenza. Il valore registrato per l'ultima annualità disponibile (il 2007), pari a 0,81 su una scala da -2,5 a + 2,5, colloca il nostro paese nel 74° percentile della distribuzione totale (laddove a un valore più elevato corrisponde un migliore posizionamento), ma in coda alla classifica dell'Ue a 15 (cfr. Fig. 3).

Fig. 3 – Indice di "Regulatory Quality" nei paesi dell'Ue a 15 *(in una scala da -2,5 a 2,5)* **– Anno 2007**



Fonte: Elaborazioni su dati Banca Mondiale, *Worldwide Governance Indicators*

2.4 *Le valutazioni operate dagli istituti privati*

Tra gli indicatori più frequentemente commentati nei dibattiti sulla competitività a livello nazionale e internazionale figura il Global Competitiveness Index (GCI) elaborato dal World Economic Forum (WEF), un'organizzazione internazionale non governativa con sede a Ginevra. Esso mira a valutare la capacità di un paese di garantire una crescita economica nel medio e lungo termine attraverso l'osservazione di fattori strutturali di carattere macroeconomico e istituzionale.

Box 5 – Global Competitiveness Index

Soggetto titolare: World Economic Forum.

Annualità di riferimento dei dati: annualmente a partire dal 2006 (misure analoghe sono state tuttavia calcolate dal WEF a partire dal 1979).

Universo di riferimento: 134 paesi nell'edizione riferita al 2008.

Oggetto: determinanti della crescita economica di medio e lungo periodo.

Dimensioni indagate: 12 "fattori di crescita" (istituzioni, infrastrutture, stabilità macroeconomica, salute ed educazione primaria, educazione superiore e formazione, efficienza del mercato dei beni, efficienza del mercato del lavoro, grado di maturità del mercato finanziario, capacità tecnologica, grado di maturità delle imprese e innovazione).

Metodo di raccolta delle informazioni: statistiche ufficiali e indagine condotta a cadenza annuale presso manager e imprenditori (oltre 12.000 soggetti, nell'ultima edizione) in collaborazione con istituti nazionali di ricerca e associazioni imprenditoriali operanti nei paesi analizzati (per l'Italia, la SDA Bocconi).

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo quantitativo e qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 12 indicatori, ciascuno riferito a un diverso fattore di crescita, a loro volta aggregati in 3 indici composti ("Basic requirements", "Efficiency enhancers" e "Innovation and sophistication factors"). I 3 indici confluiscono infine nel GCI.

Trattamento dei dati: nel caso delle variabili di tipo soggettivo, la struttura dei questionari consente di ottenere risposte comprese in una scala da 1 a 7. Le variabili calcolate sulla base delle statistiche ufficiali, vengono ricondotte all'interno del medesimo intervallo mediante un procedimento di riproporzionalizzazione.

Sistema di aggregazione: media semplice per l'aggregazione delle singole variabili nei 12 indicatori e di questi ultimi nei 3 indici composti. Media ponderata per il passaggio dai 3 indici composti al GCI; il sistema di pesi varia a seconda dello stadio di sviluppo (cfr. World economic forum, 2008).

Il GCI si basa su indicatori riferiti a 12 "fattori di crescita" (cfr. Box 5). Tra questi, almeno tre ("istituzioni", "efficienza del mercato dei beni" e "efficienza del mercato del lavoro") contengono misurazioni direttamente riferite alla regolazione pubblica. A livello metodologico, queste variabili condividono il fatto di essere tratte dall'indagine annuale condotta dal WEF sugli operatori economici, con la sola eccezione degli indicatori relativi agli adempimenti necessari ad avviare una nuova impresa (numero di procedure richieste e tempi).

Complessivamente, con riferimento al 2008, l'Italia si colloca 49-esima sulle 134 economie analizzate. Come emerge dalla Tab. 2, le dimensioni riferite alla qualità dell'ambiente regolatorio, ad eccezione di quelle relative alla regolazione del mercato, risultano particolarmente penalizzanti, collocando il nostro paese sistematicamente in coda alla classifica mondiale.

Tab. 2 – Indicatori sulla qualità dell'ambiente regolatorio contenuti nel GCI: descrizione, punteggio e posizione occupata dall'Italia (su 134 economie) – Anno 2008

Indicatore	Descrizione	Punteggio	Posizione
Institutions			
Burden of government regulation	Complying with administrative requirements (permits, regulations, reporting) issued by the government in your country is (1 = burdensome, 7 = not burdensome)	2,1	130
Efficiency of legal framework	The legal framework in your country for private businesses to settle disputes and challenge the legality of government actions and/or regulations is (1 = inefficient and subject to manipulation, 7 = efficient and follows a clear, neutral process)	2,8	114
Transparency of government policymaking	Are firms in your country usually informed clearly by the government of changes in policies and regulations affecting your industry? (1 = never informed; 7 = always informed)	3,4	111

Goods market efficiency			
Effectiveness of anti-monopoly policy	Anti-monopoly policy in your country is (1 = lax and not effective at promoting competition, 7 = effective and promotes competition)	4,0	59
Number of procedures required to start a business	Number of procedures required to start a business	9	58
Time required to start a business	Number of days required to start a business	13	24
Labor market efficiency			
Flexibility of wage determination	In your country, wages are (1 = set by a centralized bargaining process, 7 = up to each individual company)	3,1	129
Hiring and firing practices	The hiring and firing of workers is (1 = impeded by regulations, 7 = flexibly determined by employers)	2,1	134

Fonte: WEF, *Global Competitiveness Report 2008-2009*, 2008

Un'altra fonte autorevole di analisi comparative sulla competitività delle diverse economie è rappresentata dall'International Institute for Management Development (IMD), fondazione indipendente con sede a Losanna, che a partire dal 1989, pubblica il World Competitiveness Yearbook, un rapporto annuale sulla capacità competitiva dei diversi paesi.

Box 6 – World Competitiveness Scoreboard

Soggetto titolare: International Institute for Management Development.

Annualità di riferimento dei dati: annualmente a partire dal 1989.

Universo di riferimento: 55 paesi nell'edizione riferita al 2008.

Oggetto: capacità dell'ambiente in cui operano le imprese di sostenerne la competitività.

Dimensioni indagate: 4 fattori di competitività (performance economica, efficienza del governo, efficienza delle aziende e infrastrutture).

Metodo di raccolta delle informazioni: statistiche prodotte da organizzazioni internazionali, nazionali o regionali, pubbliche o private, verificate da un network di istituti partner (per l'Italia, Confindustria) e indagine (Executive Opinion Survey) condotta a cadenza annuale su un campione di manager di imprese (3.960 nel 2008) la cui distribuzione, in ciascun paese, riflette la composizione settoriale dell'attività produttiva (settore primario, manifatturiero e dei servizi).

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo quantitativo e qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate (oltre 300, nel complesso) sono sintetizzate in 20 sub-indicatori, che, a gruppi di 5, confluiscono in 4 indicatori, ciascuno

riferito a un diverso fattore di competitività. I 4 indicatori sono infine aggregati per stilare una classifica finale.

Trattamento dei dati: tutte le grandezze utilizzate sono standardizzate al fine di essere espresse in una scala comune.

Sistema di aggregazione: media semplice.

La misure impiegate nel World Competitiveness Scoreboard riferite alle politiche di regolazione sono comprese in uno dei cinque fattori che lo costituiscono (cfr. Box 7), "efficienza del governo", e in particolare in due dei suoi cinque sotto-fattori: "quadro istituzionale", che, oltre a un blocco di variabili riferite alla politica monetaria, ne contiene uno sulla qualità dell'azione amministrativa (trasparenza, burocrazia, sistema regolatorio, ecc.) e "legislazione sull'impresa" (che contiene un ampio numero di criteri, tra i quali: intervento pubblico in economia, pressione regolatoria, grado di restrittività della regolazione del mercato del lavoro). Anche in questo caso, tutte le dimensioni relative alla regolazione, ad eccezione di una ("tempi per la costituzione di un'impresa", valutata in termini di numero di giornate), sono tratte dall'Executive Opinion Survey.

Tab. 3 – Posizionamento dei paesi dell'Unione europea a 15 rispetto ai fattori di competitività definiti dall'IMD (su 55 economie) – Anno 2008

	Posizione complessiva	Economic Performance	Government Efficiency	Business Efficiency	Infrastructure
Lussemburgo	**5**	4	14	9	18
Danimarca	**6**	26	4	5	7
Svezia	**9**	22	11	8	5
Paesi Bassi	**10**	7	17	12	9
Irlanda	**12**	24	7	4	23
Austria	**14**	17	20	15	13
Finlandia	**15**	36	13	17	12
Germania	**16**	6	26	28	6
Regno Unito	**21**	16	24	19	20
Belgio	**24**	19	42	23	15
Francia	**25**	13	45	35	11
Spagna	**33**	30	34	40	30
Portogallo	**37**	44	27	43	28
Grecia	**42**	48	46	42	35
Italia	**46**	**45**	**53**	**46**	**33**

Fonte: International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2008*

Nella classifica 2008, l'Italia risulta 46° sulle 55 economie analizzate e ultima tra i paesi Ue a 15 (Tab. 3); il fattore maggiormente penalizzante (rispetto al quale essa risulta addirittura terzultima sull'intero universo di riferimento dell'indagine) è proprio quello relativo alla "efficienza di governo".

Ogni anno, anche l'Economist Intelligence Unit (EIU), sezione di ricerca sui mercati dell'Economist Group, stila una classifica tra i sistemi economici basata sulla qualità dell'ambiente in cui operano le imprese[5].

Box 7 – Business Environment Ranking

Soggetto titolare: Economist Intelligence Unit.

Annualità di riferimento dei dati: annualmente a partire dal 1997 (i dati si riferiscono a quinquenni storici e di previsione).

Universo di riferimento: 60 paesi.

Oggetto: qualità del *business environment.*

Dimensioni indagate: 10 fattori che orientano le decisioni di investimento privato (ambiente politico, ambiente macroeconomico, opportunità di mercato, politiche per l'impresa e la concorrenza, politiche per gli investimenti esteri, commercio estero e controlli valutari, regime fiscale, sistema finanziario, mercato del lavoro e infrastrutture).

Metodo di raccolta delle informazioni: fonti statistiche nazionali e internazionali ed elaborazioni realizzate dall'EIU sui risultati di una serie di indagini d'opinione.

Tipo di informazioni rilevate: informazioni di tipo quantitativo e qualitativo.

Tipo di sistema: piramidale. Le informazioni rilevate sono sintetizzate in 70 indicatori elementari, raggruppati in 10 indici, ciascuno riferito a un diverso fattore. I 10 indici sono infine aggregati in una misura di sintesi sulla qualità del *business environment*.

Trattamento dei dati: ai fini dell'aggregazione nei 10 indici, ciascuno dei 70 indicatori viene espresso in una scala da 1 a 5; in particolare, per le variabili di carattere quantitativo, i dati sono posti in ordine crescente e divisi in 5 quintili, a ciascuna dei quali viene assegnato un diverso punteggio. Gli indici sono in seguito trasformati in una scala da 1 a 10.

Sistema di aggregazione: media semplice.

Gli indici utilizzati per la classifica prodotta dall'EIU (Business Environment Ranking) che contengono misure riferibili all'attività di regolazione ("efficacia politica": efficacia del governo, burocrazia; "politica per l'impresa e la concorrenza": tutela della proprietà privata, politiche per la concorrenza; "politiche per gli investimenti esteri": protezione degli investimenti; "sistema finanziario": regolamentazione finanziaria; "mercato del lavoro": rigidità delle norme sul lavoro, regolamentazione salariale) vedono l'Italia in una posizione mediana in classifica, ad eccezione di quello riferito alla regolazione del mercato del lavoro. Nel complesso, quello dell'EIU appare il giudizio meno negativo per l'Italia tra quelli analizzati, sebbene l'indisponibilità di dati riferiti ai singoli fattori contenuti nei vari indici non consenta di esprimere una valutazione centrata esclusivamente sulle dimensioni strettamente riferite alla qualità della regolazione.

[5] Con riferimento all'Italia, i dati prodotti dall'EIU sono analizzati e commentati ogni anno in relazione al contesto europeo dal Business International nel rapporto "La competitività del sistema Italia".

Tab. 4 – Posizionamento dell'Italia rispetto alle componenti del Business Environment Ranking (su 82 economie) – Quinquennio 2003-2007

Indicatore	**Posizione**
Ranking complessivo	*41*
Ambiente politico	33
Ambiente macroeconomico	49
Opportunità di mercato	34
Politiche per l'impresa e concorrenza	40
Politiche per gli investimenti esteri	40
Commercio estero e cambio	33
Regime fiscale	78
Sistema finanziario	21
Mercato del lavoro	66
Infrastrutture	24

Fonte: Economist Intelligence Unit in Business International, *La competitività del Sistema Italia*, 2007

4. *Conclusioni*

4.1. *Una possibile classificazione degli indicatori analizzati*

Le valutazioni sulla qualità della regolazione operate dalle organizzazioni internazionali pubbliche e private presentano una notevole eterogeneità nelle tematiche affrontate e nei metodi di misurazione utilizzati. Ciò, se da un lato conduce a una moltiplicazione di informazioni spesso sovrapposte e contraddittorie, dall'altro consente di ottenere un quadro conoscitivo articolato su un fenomeno senza dubbio dotato di un elevato livello di complessità.

In particolare, come anticipato nel paragrafo 1, dalla rassegna presentata nei precedenti paragrafi emerge come negli ultimi anni, accanto al più tradizionale interesse per il tema della regolazione in termini di quantità e qualità dell'intervento pubblico in economia e dei relativi risultati, si stia iniziando ad affermare, da parte delle istituzioni pubbliche in particolare, una specifica attenzione agli approcci al miglioramento della qualità della regolazione. I sistemi di misurazione attualmente disponibili possono essere quindi schematicamente ricondotti a due distinti "momenti" dell'attività di produzione delle regole:

1. i processi, con riferimento al disegno delle politiche di *better regulation* (inclusi gli aspetti legati alle condizioni organizzative) e agli strumenti utilizzati per la formulazione degli interventi; appartengono a questa categoria tutte le misurazioni realizzate dagli organismi europei e dall'Ocse (ad eccezione di quelle che concorrono a definire il sub-indice "Administrative burdens on startups" contenuto nei PMR indicators);
2. i risultati, in termini di "ambiente" regolatorio (grado di restrizione dei mercati, carico burocratico sugli utenti, ecc.); in questa categoria rientrano i sistemi di indicatori prodotti dalla Banca mondiale e da tutti gli istituti privati analizzati[6].

[6] Naturalmente questa distinzione rappresenta una semplificazione funzionale all'analisi e non va intesa in senso rigido. Nella realtà i sistemi commentati risultano meno polarizzati, presentando spesso un mix di contenuti (ad esempio, come illustrato nel par. 3, il World Competitiveness Scoreboard dell'IMD contiene anche variabili "di processo", quali quelle riferite alla "adattabilità" delle politiche di governo, alla loro trasparenza, all'indipendenza dell'amministrazione dalla sfera politica).

Anche dal punto di vista della natura dei dati impiegati è possibile raggruppare le esperienze analizzate in due distinte categorie:

1. la prima include le indagini che mirano a rilevare le percezioni di particolari categorie di soggetti (in genere le imprese, ma anche alcune categorie di intermediari), come i Worldwide Governance Indicators della Banca mondiale e i sistemi di indicatori elaborati dagli istituti privati;
2. la seconda include quelle che mirano, viceversa, a raccogliere dati di carattere fattuale[7] sulla base di informazioni riferite da soggetti qualificati. A loro volta, le valutazioni che rientrano in questa categoria possono essere ulteriormente distinte a seconda che prevedano il ricorso a:

- operatori economici e intermediari (giuristi, consulenti d'impresa, associazioni di categoria, ecc.), come i Doing business indicators della Banca Mondiale,
- soggetti operanti presso le amministrazioni pubbliche, come le indagini degli organismi europei e dell'Ocse.

Fig. 4 – Classificazione delle indagini analizzate in base alle dimensioni indagate e all'oggetto della misurazione

Dimensione indagata / Natura dei dati	Processi di formazione delle regole	Risultati
Dati fattuali	Commissione europea - LABREF Commissione europea - MICREF Epan – *Varie indagini* Ocse – PMR (indice di "Regulatory and administrative opacity") Ocse – IRMS	Ocse – PMR (indice di "Administrative burdens on startups") Banca mondiale – Doing business
Percezioni		Banca mondiale - Worldwide Governance Indicators WEF - GCI IMD - WCS EIU - Business Environment Ranking

4.2. *La posizione dell'Italia nelle graduatorie internazionali*

Le valutazioni sul sistema di regolazione italiano che emergono dalle analisi comparative internazionali divergono in modo piuttosto netto a seconda della tipologia di indicatori utilizzati.

In particolare, le analisi orientate a rilevare le caratteristiche del processo di formazione delle regole restituiscono, complessivamente, l'immagine di un sistema piuttosto avanzato. Tanto nelle analisi sviluppate dall'Epan, quanto in quelle basate sugli indicatori dell'Ocse, infatti, esso risulta annoverabile tra le migliori esperienze sia nell'ambito dell'impostazione delle politiche sia in quello relativo al disegno istituzionale. Più eterogenei risultano i

[7] Va rilevato che il criterio di classificazione proposto non è sovrapponibile alla classica distinzione tra indicatori di carattere soggettivo e di carattere oggettivo. Come mostrato nei precedenti paragrafi, infatti, le indagini che ricadono nella seconda categoria, sebbene mirino in generale a raccogliere informazioni puntuali sulla normativa e sul quadro regolamentare vigente, includono necessariamente elementi basati su esperienze e conoscenze di singoli soggetti.

giudizi sul ricorso a tecniche e metodi atti ad assicurare un miglioramento della qualità delle regole (semplificazione amministrativa, analisi di impatto della regolazione, ecc.), rispetto al quale la posizione dell'Italia varia a seconda dello strumento considerato. Complessivamente, tuttavia, essa si colloca costantemente nel gruppo dei paesi che presentano una maggiore rispondenza ai principi definiti a livello internazione. E' significativo, al riguardo, che l'unico sistema in cui sia prevista l'elaborazione di una misura di sintesi dei giudizi (l'indice di "Regulatory and administrative opacity" contenuto nei PMR indicators) veda l'Italia prima nella graduatoria europea e perfino in quella relativa all'intera area Ocse.

In tutt'altra direzione vanno i giudizi formulabili sulla base degli indicatori di risultato. Nonostante le differenze riscontrate negli approcci metodologici impiegati dalle diverse organizzazioni, tutte le indagini segnalano infatti una limitata qualità dell'ambiente regolatorio italiano rispetto alla maggioranza dei paesi europei, e, talora, ad alcuni paesi in via di sviluppo. Particolarmente gravi sono i ritardi segnalati dagli istituti privati, che appaiono concordi nell'individuare alle restrizioni eccessive imposte dalla regolamentazione pubblica uno degli elementi maggiormente penalizzanti la competitività del paese.

Sulle cause di questo ritardo si osserva tra l'altro un'ampia convergenza tra le diverse fonti, che appaiono concordi nel segnalare, tra i settori rispetto alle quali si registrano i divari più ampi, il sistema fiscale (Banca mondiale e EIU), il mercato del lavoro (WEF, EIU e, in parte, la Banca mondiale) e la giustizia civile (Banca mondiale e WEF).

Per quanto riguarda le dinamiche temporali, alcuni soltanto degli studi analizzati segnalano che il sistema italiano ha realizzato progressi negli ultimi anni. Nel caso degli istituti privati ciò vale in particolare per gli indicatori elaborati dall'EIU, che indicano una progressiva riduzione del divario che dividerebbe l'Italia dagli altri paesi avanzati. Anche rispetto all'indice "Administrative burdens on startups" dell'Ocse (PMR indicators) l'Italia ha visto un miglioramento tra il 1998 e il 2003, non molto evidente, tuttavia, se posto in relazione con le dinamiche delle altre economie. Al contrario, in base ad altre classifiche, come ad esempio quella stilata in base ai Doing business indicators della Banca mondiale, essa continua a collocarsi in coda alla classifica dei paesi avanzati, nonostante i miglioramenti in senso assoluto registrati rispetto ad alcuni parametri.

4.3. *L'influenza del metodo*

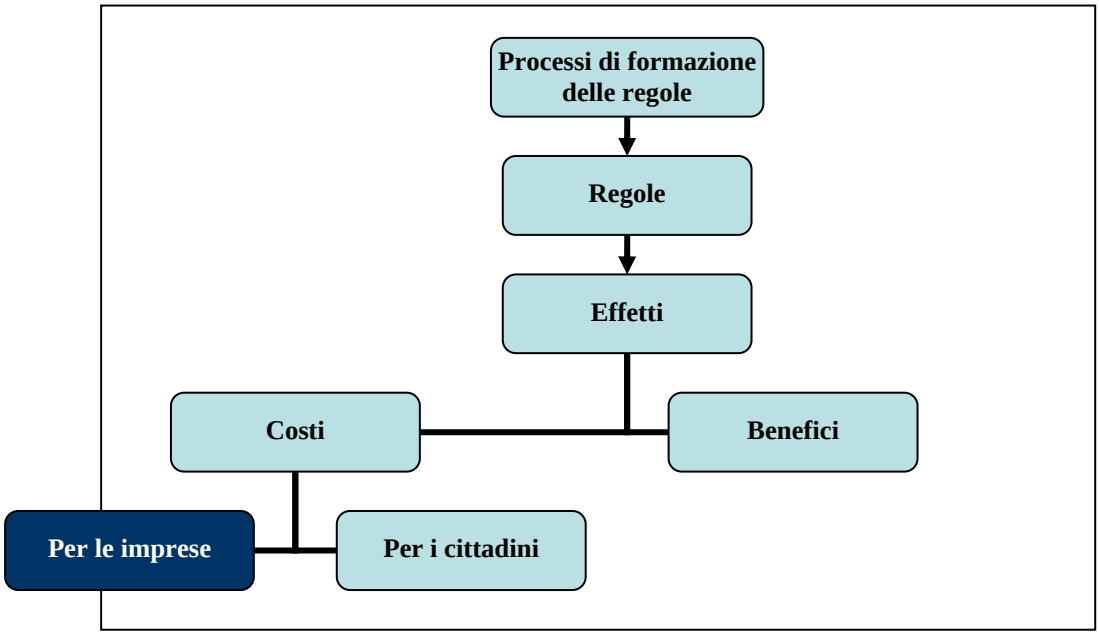
Nella lettura dei risultati delle diverse analisi comparative internazionali occorre adottare alcune cautele legate alle impostazioni e ai metodi adottati. Ciascuna delle tipologie di indicatori individuata nel paragrafo 4.1, infatti, presenta potenzialità conoscitive e limiti intrinseci alle proprie finalità conoscitive e al disegno delle indagini realizzate, la cui variabilità deriva in buona misura dalla complessità della nozione stessa di "qualità della regolazione" e dai problemi di misurazione che ne discendono.

Dal punto di vista dei contenuti, ad esempio, la scelta di alcune organizzazioni di concentrarsi sulla fase dei processi riflette solo in parte le difficoltà legate alla misurazione degli effetti della regolazione e la conseguente necessità di individuare delle "proxy" per rappresentarli. I processi di formazione delle regole non possiedono infatti necessariamente una stretta correlazione con i risultati, non solo per lo scarto temporale che inevitabilmente sussiste tra l'adozione di strumenti di *better regulation* e il dispiegarsi dei loro possibili benefici, ma anche perché «*the presence of regulatory quality systems is not in itself a guarantee of regulatory quality in any particular country or of the quality of any particular regulation*» [Lonti e Woods, 2008: 102]. In effetti, le valutazioni operate sulla gestione degli interventi di regolazione sono effettuate in relazione a "principi" di qualità che trascendono il criterio dell'efficienza economica, incorporando considerazioni riferite a più ampi obiettivi di governance e, in particolare, al rafforzamento del processo democratico di

formazione delle scelte pubbliche. Ne discende una maggiore enfasi per elementi quali la trasparenza e la partecipazione degli *stakeholders* al processo regolatorio, la proporzionalità degli intereventi, l'accountability dei poteri pubblici.

Di conseguenza, la distinzione tra indicatori "di processo" e indicatori "di risultato", lungi dall'identificare esclusivamente distinti momenti del processo regolatorio, riflette in buona misura anche due diverse concezioni della nozione stessa di "qualità della regolazione". Infatti, mentre i primi guardano alla bontà delle regole che presiedono al processo di formazione delle scelte (ossia della meta-regolazione [Radaelli, 2007]), per i secondi la componente fondamentale della "qualità" è costituita dall'impatto della regolazione, con particolare, se non esclusivo, riferimento al profilo economico. Analizzando il contenuto degli indicatori di risultato, emerge infatti che essi si concentrano su una porzione piuttosto ristretta di effetti (i costi, e in particolare, quelli gravanti sull'attività di impresa), finendo per identificare il concetto di qualità della regolazione con quello della qualità del *business environment*, o, in alcuni casi, con un suo ancora più limitato sottoinsieme costituito dai vincoli amministrativi che gravano sulle imprese (cfr. Fig. 5)[8]. Ciò, se da un lato va almeno in parte imputato all'oggettiva difficoltà di individuare misure condivise e adeguatamente rappresentative dei benefici della regolazione pubblica, dall'altro sottende di fatto un orientamento favorevole in senso assoluto a una riduzione dell'intervento (diretto e indiretto) dello Stato nel sistema economico: per come sono costruiti i sistemi di misurazione che rientrano in questa categoria, infatti, un aggravio del carico burocratico sulle imprese si riflette in un peggioramento degli indicatori, a prescindere dal fatto che questo derivi dall'inefficienza del sistema o che sia imposto dall'esigenza di comporre interessi pubblici di natura diversa (tutela dell'ambiente, sicurezza, ecc.).

Fig. 5 – Possibili dimensioni di analisi delle indagini sulla qualità della regolazione



Gli indicatori di processo presentano viceversa il vantaggio di risultare compatibili con differenti agende politiche, in quanto "neutrali" rispetto alla dimensione e alle finalità dell'intervento pubblico [Centre for European Studies, 2005]. Ciò, naturalmente, non

[8] Si tratta di una scelta contenutistica esplicitata in alcuni casi (ad esempio, i Doing business indicators della Banca mondiale, che misurano, appunto, la "facilità di fare impresa" nei diversi sistemi economici), ma non in altri (ad esempio, i Worldwide Governance Indicators, per restare alle misurazioni condotte dalla Banca mondiale).

implica che essi non incorporino, così come d'altra parte qualunque sistema di misurazione, giudizi di valore; essi si riferiscono però alla rispondenza dei diversi sistemi a un insieme di principi di qualità definiti dalle organizzazioni internazionali pubbliche anche a valle di un'ampia condivisione con gli stati membri.

Dal canto loro, le misure riferite ai processi di regolazione soffrono di alcune limitazioni che dipendono dal quadro delle informazioni effettivamente disponibili a livello internazionale. Come sottolineato nei precedenti paragrafi, infatti, in assenza di dati oggettivi, certi e comparabili sull'effettiva applicazione dei principi che dovrebbero presiedere al processo di definizione degli interventi di regolazione, gli indicatori tendono a concentrarsi sulle previsioni normative in materia. Questo approccio, pur consentendo alla misurazione di riferirsi agli aspetti più facilmente osservabili[9], rischia però di scadere in un formalismo che rende le misurazioni incapaci di cogliere gli scostamenti che possono prodursi tra le previsioni e le prassi e, di conseguenza, le caratteristiche reali dei sistemi di governance.

Un'ultima serie di cautele da adottare ai fini di una corretta interpretazione delle valutazioni operate dalle organizzazioni internazionali discende, infine, dalla considerazione delle caratteristiche del disegno delle diverse indagini.

Nel caso delle analisi fondate sulle percezioni degli operatori economici, in particolare, è possibile ravvisare due distinti profili di criticità. Il primo è connesso alle modalità con cui di fatto vengono svolte le indagini: nei casi analizzati, infatti, esse non sembrano in grado di garantire un livello accettabile di affidabilità dei dati, essendo basate su interviste condotte su gruppi di operatori economici non rappresentativi dell'universo di riferimento, chiamati, tra l'altro, a rispondere a quesiti estremamente generici (per un esempio concreto si v. la Tab. 2 al par. 3). Il secondo risulta viceversa strettamente connesso alla natura stessa dei dati rilevati: essi soffrono infatti delle criticità tipiche delle informazioni di natura soggettiva, quali l'influenza dei fattori di carattere socio-culturale del paese di riferimento e il carattere tendenzialmente inerziale dei giudizi, rendendo scarsamente confrontabili i dati riferiti a paesi e periodi differenti. Complessivamente, i risultati di queste indagini potrebbero inoltre risultare penalizzanti in particolare per sistemi, come quello italiano, la cui immagine è associata tradizionalmente ad uno stereotipo di inefficienza [Zuliani e Salvi, 2007].

D'altra parte, anche le valutazioni di esperti soffrono di alcune limitazioni. Come già rilevato a proposito dei Doing business indicators (cfr. par. 2.3), infatti, anch'esse implicano un certo grado di soggettività. La direzione dei possibili "scarti" tra le informazioni riferite e i fenomeni reali potrebbe tuttavia dipendere dalla tipologia di rispondenti. In particolare, i dati riportati da rappresentanti del mondo imprenditoriale possono scaturire da preferenze orientate a un approccio di deregolazione e risultare peggiorativi rispetto alla realtà degli eventi amministrativi soprattutto nei sistemi storicamente percepiti come maggiormente inefficienti. Al contrario, nel caso delle rilevazioni realizzate direttamente presso le amministrazioni pubbliche dei paesi indagati la maggiore lontananza dei rispondenti dagli effetti concreti della regolazione potrebbe comportare il rischio, nella valutazione dei risultati, di un formalismo analogo a quello sopra rilevato con riferimento alle analisi dei processi[10].

[9] Ad esempio l'esistenza di una previsione generale che imponga alle autorità pubbliche di consultare gli *stakeholders* sulle nuove proposte di regolazione degli interventi, piuttosto che il numero di consultazioni effettivamente realizzate, o la numerosità e la tipologia dei soggetti coinvolti.

[10] Potrebbero essere interpretate alla luce di questa considerazione, ad esempio, le differenze riscontrabili tra le misure di "Administrative burdens on startups" dell'Ocse e i Doing business indicators della Banca mondiale, nonostante teoricamente riferiti a fenomeni del tutto analoghi.

4.4. *L'evidenza dei fatti*

Come evidenziato nel paragrafo 4.2, le valutazioni formulate a livello internazionale sull'ambiente regolatorio italiano compongono un quadro estremamente articolato e, per alcuni versi, non privo di contraddizioni.

Le ragioni degli scostamenti rilevati tra i vari giudizi sono indubbiamente in parte da ricercare negli scopi conoscitivi delle diverse indagini e nei metodi impiegati (cfr. par. 4.3). In particolare, vanno interpretati con una certa cautela i successi conseguiti dall'Italia nelle valutazioni sui processi, in quanto tendono a registrare aspetti esclusivamente formali del sistema di regolazione. Allo stesso modo, i poco confortanti punteggi registrati sul versante delle caratteristiche dell'ambiente regolatorio vanno mitigati alla luce dei limiti degli indicatori di risultato, sul versante sia dei contenuti (in quanto, come segnalato, essi riflettono una visione parziale dell'intervento dello stato in economia), sia dei metodi; ciò riguarda, in particolare, le analisi comparative realizzate dalle organizzazioni private, che, anche a causa della genericità dei contenuti, tendono a registrare più il sentimento prevalente presso gli operatori economici che la realtà dei fenomeni amministrativi.

Anche alla luce di queste considerazioni, i risultati della rassegna realizzata consentono di formulare alcune osservazioni di carattere generale sullo stato dell'ambiente regolatorio italiano in un'ottica comparata.

In primo luogo, negli ultimi anni si è registrata, a livello politico oltre che tecnico, un'innegabile crescita nel grado di consapevolezza sui temi legati alla *better regulation*. Questi progressi risultano evidenti dal progressivo allineamento dei criteri che formalmente presiedono all'impostazione delle relative politiche ai principi di qualità definiti e raccomandati a livello internazionale.

In secondo luogo, ciò non si è tramutato in modifiche sostanziali nel modo di fare regolazione e, soprattutto, in vantaggi concreti per i destinatari delle regole, almeno in relazione al contesto internazionale con cui siamo chiamati a confrontarci. L'Italia, infatti, risulta ancora uno dei paesi con maggiore grado di rigidità dell'ambiente regolatorio in Europa e nell'intera area Ocse[11].

Lette congiuntamente, queste due considerazioni portano a dubitare che le cause della distanza che separa l'Italia dagli altri paesi avanzati possano risiedere nelle peggiori condizioni di partenza. Proprio perché partito in ritardo con le riforme, infatti, il nostro paese dovrebbe possedere, avendo applicato principi e standard stabiliti in linea con le migliori esperienze internazionali, elevate potenzialità per una progressiva convergenza. Esso non ha tuttavia beneficiato di questo prevedibile effetto "catch up", mostrando solo in rari casi una riduzione dello svantaggio relativo che lo separa dai propri *competitors*.

Le cause del ritardo vanno quindi ricercate su piani differenti.

In particolare, una prima ragione sembra poter essere individuata nella tendenza ad affidare le riforme a interventi normativi, non affiancati da programmi e risorse per un'effettiva implementazione. Da alcune delle indagini analizzate, infatti, quello italiano emerge come un sistema caratterizzato da un forte iato tra la fase del disegno degli interventi e quella attuativa[12].

[11] Come illustrato nel paragrafo 4.2, infatti, anche nelle aree in cui si sono verificati dei progressi, questi sono stati comunque assolutamente insufficienti a colmare la distanza che ci separa dalle altre economie avanzate, a causa dei miglioramenti nel frattempo intervenuti presso gli altri sistemi. E' emblematico, in questo senso, il fatto che l'indicatore relativo all'avvio di un'impresa elaborato dalla Banca mondiale ci veda ancora nel gruppo dei paesi europei più arretrati, a dispetto degli avanzamenti registrati in termini assoluti rispetto ai singoli parametri che lo compongono (cfr. par. 2.3).

[12] Così, ad esempio, nelle analisi condotte dall'Epan sulla *better regulation* in generale e, più in particolare, sull'impiego dell'Air (cfr. par. 2.1). L'insufficiente attenzione alla fase di implementazione parrebbe tra l'altro confermata dal fatto che le analisi internazionali individuano un profilo di criticità delle politiche italiane di miglioramento della qualità della regolazione proprio nell'assenza di strumenti per misurare gli output e gli outcome degli interventi realizzati (si veda, ad esempio, quanto segnalato in merito dagli IRMS; cfr. par. 2.2).

Una seconda ragione potrebbe risiedere nella soltanto parziale efficacia di una strategia di cambiamento interamente affidata a fattori esogeni. In altri termini, è ragionevole ipotizzare che i principi di *better regulation* che hanno ispirato, sulla scorta delle raccomandazioni delle principali organizzazioni internazionali, i nostri interventi di riforma si siano rivelati in parte inefficaci in quanto poco adattati allo specifico contesto nazionale. Non è certo questa la sede per tentare un'analisi dei principali nodi da affrontare per una corretta trasposizione delle indicazioni che provengono da altre esperienze. Ma vale almeno la pena segnalare, a questo proposito, che, nelle analisi sviluppate a livello internazionale, una delle ragioni delle criticità rilevate sul versante attuativo è spesso individuata nelle difficoltà legate alla redistribuzione delle competenze amministrative derivante dai processi di devoluzione (cfr. par. 2.1).

In conclusione, proseguendo a mutuare concetti propri delle teoria della crescita, il trasferimento di una "tecnologia" (sotto forma di indicazioni sugli strumenti da utilizzare e di processi da adottare) per il miglioramento dell'ambiente regolatorio avrebbe quindi richiesto una riflessione più approfondita sugli adattamenti da apportare in funzione delle specificità del contesto nazionale e di maggiori capacità endogene per un suo effettivo assorbimento; in altri termini, di una ricerca più convinta di una "via italiana" alla *better regulation*.

BIBLIOGRAFIA

Banca mondiale, *Doing Business 2009: Comparing regulation in 181 economies*, Washington DC, World Bank Group, 2009.

Business International, *La competitività del Sistema Italia*, 2007

Centre for European Studies – University of Bradford per Commission of the European communities - DG Enterprise, *Project on Indicators of regulatory quality – Final Report (Summary)*, gennaio 2005.

Conway, P., Janod V., e Nicoletti G., *Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003*, OECD Economics Department Working Paper, N. 419, 2005.

Hellenic presidency of the Council of the European union - Ad hoc group of experts on better regulation, *Report to the Ministers responsible for Public Administration in the EU member states on the progress of the implementation of the Mandelkern Report's Action Plan on Better Regulation*, Athens, 2003.

International Institute for Management Development, *World Competitiveness Yearbook 2008*, 2009.

Italian, Irish and Dutch Presidencies of Council of the European Union, *A comparative analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU countries*, Dublin, 2004.

Jacobzone S., Choi C. e Miguet C., *Indicators of Regulatory Management Systems*, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing, 2007.

Kaufmann D., Kraay A. e Mastruzzi M., *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, World Bank Policy Research Working Paper N. 4654, 2008.

Lonti, Z. e Woods M., *Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency*, OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OECD Publishing, 2008.

Mandelkern Group on Better Regulation, *Final Report*, novembre 2001.

Ocse, *Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995.

Ocse, *The Oecd Report on Regulatory Reform*, Paris, 1997.

Ocse, *Regulatory Reform in Italy*, Paris, 2001.

Ocse, *Oecd Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005.

Ocse, *Background Document on Regulatory Reform in OECD Countries*, Paris, 2006.

Ocse, *Political Challenges of Implementing Successful Regulatory Reform: Issues Paper*, SG/GRP(2007)2, 2007.

Radaelli C.M., *Towards better research on better regulation*, Conference paper predisposto per l'Advanced Colloquium on Better Regulation, Centre for Regulatory Governance, University of Exeter, 25-26 gennaio 2007.

World Economic Forum, *Global Competitiveness Report 2008-2009*, 2008.

Zuliani A. e Salvi S, *Competizione internazionale e pubbliche amministrazioni italiane*, in *Note e commenti sul sistema amministrativo italiano in contesto internazionale 2006*, a cura di G. Pennella, Formez - Ufficio Stampa ed Editoria, 2007.

9 Luglio 2009