

IN OSTAGGIO DELLA BUROCRAZIA

Come liberare la competitività
di un territorio rappresentando
gli interessi delle imprese
e delle comunità

A cura di SPE - Scuola di Politica ed Economia,
2012-2014

Coordinamento scientifico

Giampietro Vecchiato e Tania Ceretta

Con interventi di: Paolo Feltrin, Vittorino Spessotto,
Sergio Trevisanato



Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

IN OSTAGGIO DELLA BUROCRAZIA

Come liberare la competitività
di un territorio rappresentando
gli interessi delle imprese
e delle comunità

A cura di SPE - Scuola di Politica ed Economia,
2012-2014

Coordinamento scientifico

Giampietro Vecchiato e Tania Ceretta

Con interventi di: Paolo Feltrin, Vittorino Spessotto,
Sergio Trevisanato

FrancoAngeli

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Oltre il giardino. Come liberare la competitività di un territorio rappresentando gli interessi delle imprese e delle comunità

di *Agostino Bonomo e Pietro De Lotto*

pag. 7

**Parte prima
Un'“impresa” a ostacoli**

1. I costi della burocrazia sulle imprese

di *Ufficio Studi Confartigianato Imprese*

» 13

2. Aggregazioni comunali e fusioni. Situazione e criticità in provincia di Treviso

di *Vittorino Spessotto*

» 35

3. Quattro position paper per quattro interessi imprenditoriali

di *Spe, Scuola di Politica ed Economia*

» 57

**Parte seconda
Rappresentare gli interessi:
il ruolo delle Associazioni di categoria**

4. Passato e futuro delle associazioni di rappresentanza degli interessi

di *Paolo Feltrin*

» 115

5. Associazioni di rappresentanza e attività di lobby di <i>Sergio Trevisanato</i>	pag. 132
--	----------

Parte terza
Metodi e strumenti per fare lobby

6. Vademecum dell'attività di lobby di <i>Giampietro Vecchiato e Tania Ceretta</i>	» 143
Glossario. Le parole della rappresentanza efficace	» 171
Bibliografia	» 179
Gli Autori	» 183

Oltre il giardino. Come liberare la competitività di un territorio rappresentando gli interessi delle imprese e delle comunità

Della burocrazia tutti noi abbiamo in mente gli aspetti più contraddittori e deteriori, a volte crudeli, altre volte grotteschi. Dimentichiamo spesso, travolti dalle sue italianissime degenerazioni, che essa dovrebbe garantire equità, efficienza organizzativa e pari trattamento ai cittadini che interagiscono con le risorse e le istituzioni pubbliche. In una parola dovrebbe contribuire all'efficienza del sistema. Evidentemente così non è stato (mai?) in Italia.

L'interruzione, iniziata nel 2008, del ciclo di crescita economica, eufemismo per dire "crisi", e la recessione che stiamo attraversando ci hanno insegnato tra le altre cose che il ciclo della crescita estensiva (segnato in Italia da una grande enfasi attribuita ai localismi produttivi a partire dai distretti industriali) si è definitivamente chiuso. Il consumo e l'abuso del territorio, inoltre, non sono più sostenibili.

Ma chi decide la strada? Chi le strategie e le politiche destinate poi a ricadere sulla testa di tutti noi?

In questi anni si sta delineando l'immagine della clessidra: con una "testa" molto grossa, puntigliosa, formale, a Bruxelles, dove si prendono le vere decisioni strategiche dopo mediazioni a volte inconfessate tra Stati membri.

Qui risiede il potere di incidere per gli anni a venire.

Poi abbiamo una "vita di vespa", sempre più sottile, rappresentata dai palazzi del governo romano, dove sempre meno si decide veramente (non più ormai le politiche di bilancio, non quelle del welfare, a causa anche del nostro mostruoso debito pubblico). A Roma si applica, si regola, si distribuiscono le sempre più scarse risorse, non si fa strategia. Ma cosa ancor più grave, se possibile, non si conoscono se non in modo frettoloso e approssimativo i territori e le catene di valore che essi riescono ancora a produrre.

Nonostante ciò, siamo al secondo posto nell'Unione per produzione ed

esportazione manifatturiera dopo la Germania, e questo dato è uno dei pochi tuttora in crescita tra gli indicatori economici.

Esistono catene del valore che riescono a produrre ricchezza attraverso eccellenze imprenditoriali, tecnologiche e organizzative. Attraverso il “saper fare” delle nostre imprese. Esse sono nostre, siamo noi con il territorio, il paesaggio, la nostra storia millenaria. E non è retorica, altrimenti non si spiegherebbe l’interesse per il nostro Paese da parte di tanti stranieri i quali si aspettano molto da noi e ci cercano per le nostre inesauribili (nonostante tutto) risorse industriali, tecnologiche e di pensiero.

Ma questi territori (“città metropolitane”, “aree vaste” ecc.) non hanno alcuna governance, non volendo chiamare con questo termine le lotte di campanile e le articolazioni burocratiche e amministrative su base provinciale che risalgono ai tempi di Napoleone. Se si rimane legati a questo contesto i nostri Comuni diventano sempre più “periferici” e “invisibili”, incapaci di dare risposte adeguate alle comunità, incapaci di generare un’identità territoriale distintiva.

La riforma “Delrio” del 2013 (con la decisione, tra le altre, di eliminare, di fatto, le provincie come Organo amministrativo elettivo trasformandole in organismo di secondo livello, e favorendo le fusioni e le unioni dei comuni sotto i 5.000 abitanti) tenta di avviare una razionalizzazione dei livelli di governance locali secondo logiche polifunzionali (più funzioni all’interno del medesimo ambito territoriale), guardando alle ricadute sui servizi ai cittadini. Maggiore capacità di decisione politica comporta più competitività del sistema territoriale.

In questo scenario i sindaci e la classe politica si configurano come parte della classe politica e dirigente del Paese, per la loro capacità di essere espressione dal basso delle nostre comunità, ma al contempo capaci di guardare all’interesse di queste in una prospettiva più ampia.

Qui si giocherà la partita nei prossimi anni. Questa è la base della clessidra. Dai contorni ancora incerti, fluida, dinamica, tutta da interpretare, nuova e antichissima, a geometria variabile perché le reti fisse e le strutture rigide sono state sepolte dalla crisi. Le strutture amministrative e gli organismi politici (Unioni dei comuni, consorzi per l’energia, per la gestione dei rifiuti, delle acque, strutture formative, sanitarie, logistiche ecc.) devono essere finalizzati alla valorizzazione delle catene del valore presenti sul territorio, intendendo con questo anche la qualità della vita e la dinamicità dei rapporti tra le comunità e le imprese. La società, infatti, deve essere vista come un sistema dinamico e non come un insieme spezzato di parti.

Ecco che l’azione di lobby delle associazioni datoriali diventa funzio-

ne essenziale di un processo decisionale complesso, dove il decisore locale grazie alle associazioni può mediare interessi diversi ma compatibili e anzi necessari per il progresso dei territori. Si tratta di una funzione essenziale in questa fase, poiché le associazioni di rappresentanza hanno l'opportunità e la capacità, forse più di qualsiasi altro attore dei nostri territori tramortiti sotto i colpi della globalizzazione, di "pensare global e di agire local".

Questo libro illustra e rende conto degli effetti sulle imprese (in quattro specifici e reali "casi di azioni di lobby" condotte da Confartigianato Vicenza) del riuscito o mancato avvio da parte degli enti locali di una visione politica di bacino; ovvero dell'assunzione o del rifiuto di una prospettiva strategica, della decisione di fare politica o semplicemente di amministrare.

Lo studio si propone di analizzare l'impatto sull'economia del territorio e delle imprese delle attuali politiche e organizzazioni dei servizi degli enti territoriali.

Dove gli enti locali hanno già avviato con decisione un processo di integrazione è possibile fin d'ora (anche se esso non è che agli inizi) riscontrare livelli significativi di efficienza nei servizi e nell'utilizzo del territorio, con effetti benefici decisivi per la competitività delle imprese. Al contrario, dove il processo d'integrazione non è stato ancora avviato, si riscontra un'inefficienza che ricade sulle imprese, limitandone le possibilità di sviluppo in modo significativo.

Lo studio è stato condotto in collaborazione con la Spe (Scuola di Politica ed Economia di Confartigianato Vicenza) e in particolare con la seconda classe, anno 2013-2014, nell'ambito del Project Work che si articola in tre contesti territoriali diversi e significativi della provincia di Vicenza. A tale studio è dedicata la prima parte del volume. Nella seconda parte, invece vengono approfonditi il ruolo di rappresentanza degli interessi e di promozione dello sviluppo territoriale svolto dalle associazioni di categoria e le condizioni per un'efficace attività di lobby. La terza parte si concentra, infine, sugli strumenti e sulla metodologia del processo di lobby consegnando al lettore un sintetico vademecum operativo e un glossario delle parole chiave della rappresentanza efficace.

Gli autori del lavoro sono ancora una volta, quindi, gli allievi della nostra Scuola, sorta nel 2000 per sviluppare la sensibilità e la percezione della ricchezza e della complessità dell'ambiente sociale, economico e politico nel quale l'Associazione e le imprese si muovono. In questi anni, con il contributo di docenti universitari degli Atenei di Padova e Verona, si è sviluppato un dialogo fecondo con il territorio, si sono avviate riflessioni e arricchite relazioni.

Rivolgiamo un ringraziamento particolare ai nostri allievi, i quali hanno scelto il tema e l'hanno sviluppato con il coordinamento del professor Paolo Feltrin, economista e politologo dell'Università di Trieste e del professor Giampietro Vecchiato dell'Università di Padova.

Agostino Bonomo
Presidente di Confartigianato Vicenza

Pietro De Lotto
Direttore Generale di Confartigianato Vicenza

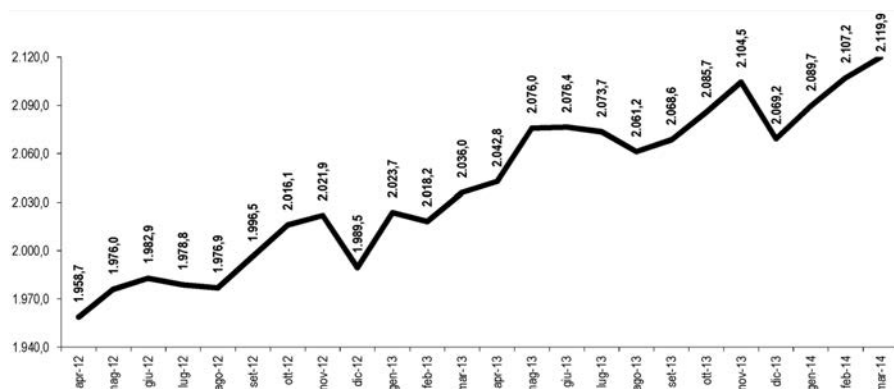
Parte prima

Un'“impresa” a ostacoli

1. Un debito pubblico da ridurre

La crisi del debito sovrano, conclamata dall'estate del 2011, ha messo in evidenza la criticità legata alla sostenibilità di lungo periodo del debito pubblico italiano e, in particolare, la difficoltà del suo contenimento. Secondo la rilevazione mensile di Banca d'Italia, a marzo 2014 il debito pubblico italiano si attesta sui 2.119,9 miliardi di euro, in aumento di 12,8 miliardi rispetto al mese precedente; in dodici mesi il debito pubblico italiano è aumentato di 83,9 miliardi, pari al +4,1%, con un ritmo di 2.661 euro al secondo e pari a 159.682 euro al minuto.

Fig. 1 – Dinamica del debito pubblico negli ultimi due anni. Aprile 2012-marzo 2014. Miliardi di euro

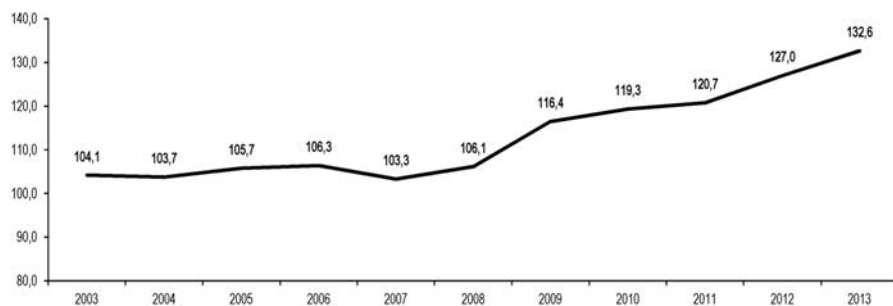


Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Banca d'Italia

Prendendo a riferimento la serie storica annuale, si osserva che tra il 2003 e il 2013 il debito pubblico italiano è cresciuto di 671,8 miliardi di eu-

ro, con un aumento del 48,1%. Nel 2013 il debito pubblico è pari al 132,6% del Pil e in dieci anni si è incrementato di 28,5 punti; nell'ultimo anno l'aumento è stato di 5,7 punti di Pil.

Fig. 2 – Dinamica del debito pubblico in Italia negli ultimi 10 anni. Periodo 2003-2013 in percentuale del Pil



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Commissione europea

Nella comparazione europea, al quarto trimestre 2013, il debito pubblico dell'Italia in rapporto al Pil, è del 132,6%, stazionario rispetto al terzo trimestre 2013; il rapporto debito/Pil in Italia è secondo solo al 175,1% della Grecia e superiore al 129,0% del Portogallo. Per quanto riguarda i maggiori Paesi europei, in Spagna il rapporto tra debito pubblico e Pil è al 93,9%, in Francia al 93,5% e in Germania al 78,4%.

Nonostante l'intonazione restrittiva della politica fiscale, la bassa crescita tende a ritardare un'inversione di tendenza nell'andamento del debito pubblico. La Nota di Aggiornamento di settembre 2013 indicava che il debito pubblico, pari al 132,9% del Pil nel 2013, avrebbe iniziato a ridursi nel 2014, scendendo al 132,8%. Le previsioni dello scorso autunno della Commissione europea erano meno ottimiste e indicavano un debito in salita nel 2014 al 134,0% dal 133,0% del 2013, con una discesa al 133,1% solo nel 2015. Anche il Documento di Economia e Finanza 2014 di aprile 2014 sposta al 2015 il turning point: il debito pubblico passa dal 132,6% del 2013 al 134,9% del 2014, per iniziare a discendere solo dal 2015, arrivando al 133,3%. L'Ocse, nelle sue recenti previsioni di maggio, indica per l'Italia un tasso di crescita del Pil per il 2014 dello 0,5%, più basso dello 0,6% previsto sia dalla Commissione europea che dall'Istat e dello 0,8% indicato dal Governo nel Def: la più bassa crescita determina, per l'Ocse, un aumento del debito pubblico italiano anche nel 2015 quando raggiungerebbe il 134,5% del Pil, salendo di un decimo di punto rispetto al 134,3% del 2014.

Tab. 1 – Previsioni su debito pubblico e spostamento del turning point al 2015 in percentuale del Pil e variazione in punti rispetto anno precedente

Documento	Periodo	Percentuale del Pil			Variazione	
		2013	2014	2015	2014	2015
Nota aggiornamento del Def	Settembre 2013	132,9	132,8	129,4	-0,1	-3,4
Autumn European economic forecast (CE)	Novembre 2013	133,0	134,0	133,1	1,0	-0,9
Def 2014	Aprile 2014	132,6	134,9	133,3	2,3	-1,6
Spring European economic forecast (CE)	Maggio 2014	132,6	135,2	133,9	2,6	-1,3
Economic outlook (Ocse)	Maggio 2014	132,6	134,3	134,5	1,7	0,2

Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Mef, Ocse e CE

2. Un fisco da riformare

2.1. Politiche restrittive e un'insostenibile pressione fiscale

La legge 11 marzo 2014, n. 23 conferisce una delega al Governo per una riforma fiscale orientata a principi di equità, trasparenza e capace di garantire una maggiore crescita economica. Il processo di riforma si avvia in un contesto di forte tensione a causa dell'elevata pressione fiscale e, più in generale, dall'intonazione fortemente restrittiva della politica fiscale.

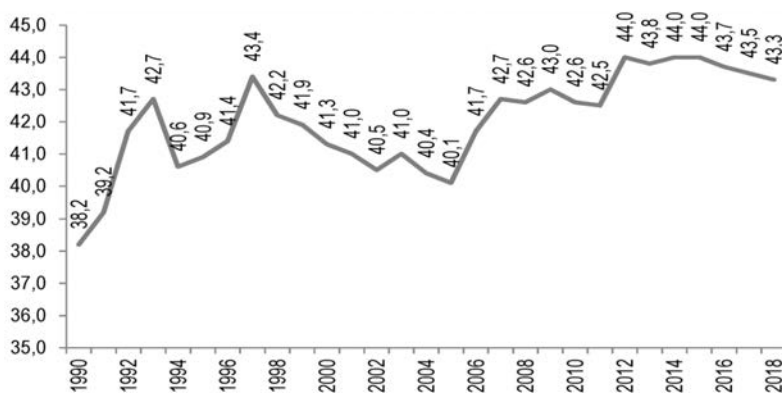
Nel dettaglio l'analisi del **saldo primario di bilancio** (differenza tra entrate e spese delle Amministrazioni pubbliche al netto della spesa per interessi sul debito pubblico) vede l'Italia al terzo posto tra i 28 Paesi della UE con avanzo del 2,6% del Pil, dietro alla Grecia con 2,8% e alla Polonia 7,8%; va ricordato che l'elevato saldo positivo della Polonia è influenzato da un'operazione *una tantum* sulla previdenza, consistente in una nazionalizzazione di asset della previdenza privata e contabilizzata come entrata fiscale.

Per inseguire la turbolenta dinamica del debito pubblico l'Italia ha registrato una **escalation della pressione fiscale** che nel 2014 e 2015 persiste sui livelli massimi del 44,0% (valore già registrato nel 2012); è prevista una diminuzione al 43,7% solo dal 2016.

La riforma fiscale dovrà essere attuata nel rispetto del principio dell'invarianza dei saldi di bilancio, ma appare evidente che un intervento di riduzione della pressione fiscale, bilanciato da una riduzione di spesa pubblica, rappresenti una priorità della politica di bilancio.

A questo proposito abbiamo esaminato l'andamento della **pressione fiscale nei cinque anni successivi alle quattro riforme fiscali** che si sono succedute nell'arco degli ultimi trent'anni.

Fig. 3 – Pressione fiscale in Italia. 1990-2012 consuntivo Istat, 2013-2018 Def 8 aprile



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Istat e Mef

Nel dettaglio si osserva che la riforma Visentini ter del 1984 è seguita da un incremento della pressione fiscale di 2,4 punti di Pil nel quinquennio successivo; il Libro Bianco Tremonti del 1994 è stato seguito da un aumento di 1,1 punti di pressione fiscale; la riforma Visco del 1996 (con l'introduzione di Irap e Dit) è stata seguita da una riduzione di pressione fiscale di 0,5 punti mentre la riforma Tremonti del 2003 è seguita da un incremento di 1,7 punti. Per avere un termine di raffronto si osserva che tra il 1980 e il 2013 mediamente in un quinquennio la pressione fiscale sale di 1,9 punti.

Tab. 2 – Pressione fiscale 1980-2014. Valori in percentuale del Pil per l'anno della riforma, variazione in punti percentuali a 5 anni

Riforma	Anno	Pressione fiscale nell'anno della riforma	Variazione in punti di Pil nei 5 anni successivi
Visentini ter	1984	34,9	2,4
Libro Bianco Tremonti	1994	41,3	1,1
Visco (Irap e Dit)	1996	42,0	-0,5
Tremonti	2003	41,3	1,7
<i>Media 1980-2013</i>			<i>1,9</i>

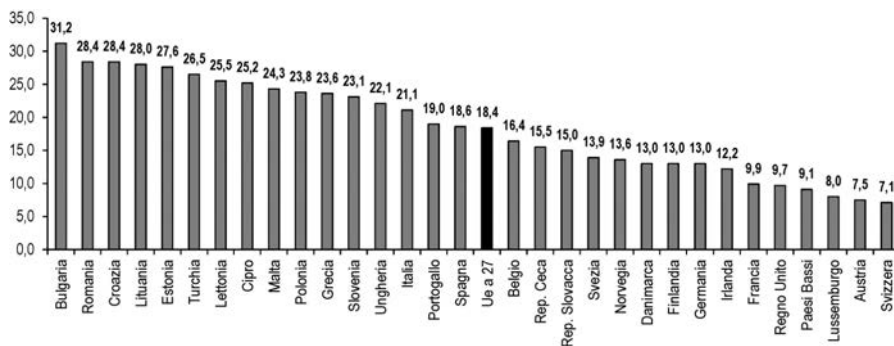
Fonte: elaborazione Ufficio Studi di Confartigianato su dati Istat e Mef

Persiste sui livelli massimi anche la pressione fiscale effettiva: mantenendo costante la quota di economia sommersa rispetto all'ultima stima Istat disponibile al 2008 – ipotesi fondata sulla compensazione tra l'effetto di un miglioramento dei risultati della lotta all'evasione e l'incremento del

sommerso conseguente alla recessione – nel 2014 la pressione fiscale effettiva è pari al 52,9% del Pil osservato (al netto, quindi, della quota di sommerso), con un incremento di 0,2 punti rispetto al 2013 e inferiore di 0,4 punti al picco di 53,3% del 2012; quest’anno il divario tra la pressione fiscale effettiva e quella apparente è 8,9 punti.

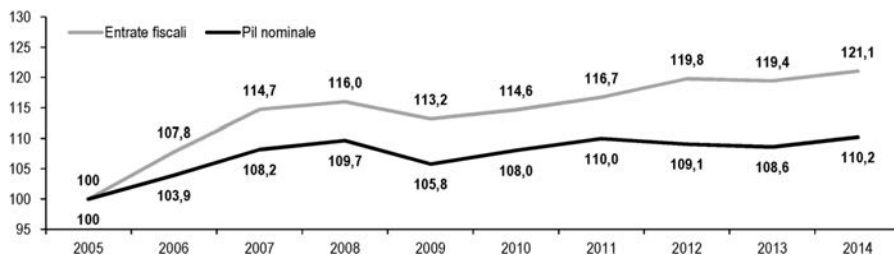
L’elevata pressione fiscale effettiva è correlata con una elevata **quota di economia sommersa**. Secondo la comparazione internazionale del prof. Schneider su 31 Paesi europei – calcolata mediante un modello che stima la domanda di circolante imputabile al sommerso – nel 2013 in Italia la shadow economy è stimabile al 21,1% del Pil, superiore di 2,7 punti alla media UE 27 del 18,4%.

Fig. 4 – Quota della shadow economy in 31 Paesi europei. Anno 2013, percentuale del Pil ufficiale



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati F. Schneider

Fig. 5 – Entrate fiscali e Pil nel lungo periodo. Anni 2005-2014, indice (2005 = 100), valori correnti



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Commissione europea

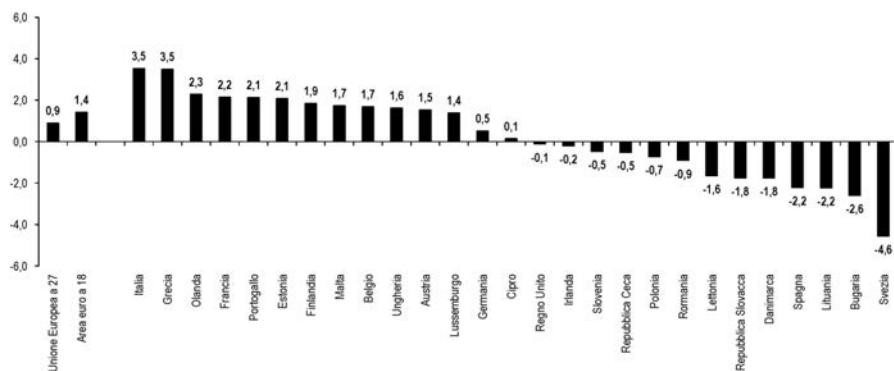
L’incremento della pressione fiscale è evidente anche comparando la dinamica delle entrate fiscali e del Pil a valori correnti: tra il 2005 al 2014

le entrate fiscali in Italia aumentano del 21,1%, un ritmo più che doppio rispetto all'incremento del 10,2% del Pil nominale.

Le condizioni di stress fiscale esistente in Italia su cittadini e imprese sono sensibilmente divaricate rispetto alla media europea. Se consideriamo l'indicatore di pressione fiscale comparato a livello europeo – il tax burden aggiunge al valore della pressione fiscale il prelievo per imposte indirette dell'Unione europea – si osserva che nel 2014 il carico fiscale in Italia supera di 1,7 punti la media Eurozona e vale 25.748 milioni di euro, equivalente a una sorta di “tassa di mancata Europa” di 420 euro per abitante.

Nel biennio 2013-2014 si osserva una riduzione del divario, con una, seppur lieve, diminuzione del carico fiscale in Italia e il contemporaneo aumento di quello nell'Eurozona. Questa recente tendenza attenua solo parzialmente una tendenza alla crescita della pressione fiscale che, nel lungo periodo, è più marcata rispetto agli altri Paesi europei: tra il 2005 e il 2014 l'Italia, insieme alla Grecia, è il Paese europeo con la più alta crescita del carico fiscale, pari a 3,5 punti di Pil, superiore all'aumento di 0,9 punti registrato nell'UE a 27 e la crescita di 1,4 punti dell'Area euro. Nel dettaglio dei maggiori Paesi europei solo il Regno Unito mostra una riduzione di -0,1 punti mentre la Francia e Germania presentano un incremento, rispettivamente di 2,2 e 0,5 punti.

Fig. 6 – La variazione della pressione fiscale delle Amministrazioni Pubbliche in UE a 27. Anno 2005-2014, variazione in punti di Pil del tax burden



Fonte: elaborazione Ufficio Studi Confartigianato su dati Commissione europea

2.2. Semplificazione fiscale

Imprese e cittadini richiedono alla riforma fiscale una spinta alla semplificazione, dato l'alto livello e la crescita della pressione burocratica sulle

imprese. Questo andamento è misurato dall'analisi della Direzione Politiche fiscali di Confartigianato sull'impatto burocratico della normativa fiscale contenuta nei provvedimenti emanati nell'arco degli ultimi sei anni: gli esperti della Direzione hanno esaminato **41 provvedimenti** emanati nei 2.159 giorni che intercorrono, nell'arco delle ultime due legislature, tra il 29 aprile 2008 e il 28 marzo 2014.

Nei sei anni esaminati sono state approvate **629 norme fiscali**, di cui 72 semplificano (11,4% del totale), 168 sono sostanzialmente neutre dal punto di vista dell'impatto burocratico (26,7%) e **389 presentano un impatto burocratico sulle imprese (61,8%)**: quasi due norme fiscali promulgate su tre aumentano i costi burocratici per le imprese. Il saldo dell'impatto burocratico – dato dalla differenza tra norme che complicano il rapporto con l'Amministrazione fiscale e norme che semplificano – è pari a 317: sulla base di tale valore si può affermare che nei sei anni esaminati **il fisco si complica alla velocità di 1 norma alla settimana (6,8 giorni)**.

Tab. 3 – Norme fiscali per impatto burocratico sulle imprese per anno. Dal 29 aprile 2008 al 28 marzo 2014, normative fiscali contenute in 41 provvedimenti

Anno	Norme che semplificano (b)	Norme neutre	Norme con impatto burocratico sulle imprese (a)	Totale	Saldo impatto burocratico (a – b)
2008 (dal 29/04/2008)	10	17	33	60	23
2009	1	6	34	41	33
2010	2	3	46	51	44
2011	29	45	71	145	42
2012	23	60	93	176	70
2013	6	34	99	139	93
2014 (al 28/03/2014)	1	3	13	17	12
Totale	72	168	389	629	317
<i>Totale percentuale</i>	<i>11,4</i>	<i>26,7</i>	<i>61,8</i>	<i>100,0</i>	

Fonte: elaborazione Ufficio Studi e Direzione Politiche Fiscali Confartigianato su legislazione fiscale XVI e XVII Legislatura

Inoltre gli esperti hanno esaminato il livello dell'impatto burocratico sulle imprese attribuendo a ciascuna norma un punteggio secondo la seguente graduatoria: -1 = norma che riduce il carico burocratico per le imprese; 0 = norma che non produce nessun significativo impatto dal punto di vista burocratico; +1 = norma con un impatto limitato dal punto di vista burocratico; +2 = norma che presenta un impatto medio dal punto di vista burocratico; +3 = norma di grandissimo impatto dal punto di vista burocratico. Le norme con