



## **ABBIAMO TROPPE LEGGI: DIECI VOLTE IN PIU' DI FRANCIA, GERMANIA E REGNO UNITO MESSE ASSIEME**

Le procedure amministrative complessive costano alle imprese italiane 103 miliardi l'anno. A Trento, Trieste e Treviso le istituzioni pubbliche più efficienti. Quelle meno a Caltanissetta, Crotone e Vibo Valentia

=====

Si stima che in Italia vi siano circa 160 mila norme<sup>1</sup>, di cui poco più di 71 mila approvate a livello nazionale e le rimanenti 89 mila promulgate dalle Regioni e dagli Enti locali. Un groviglio legislativo che è 10 volte superiore al numero complessivo, pari a 15.500, di provvedimenti di legge presenti in Francia (7.000), in Germania (5.500) e nel Regno Unito (3.000) (vedi Graf. 1). A segnalarlo è l'Ufficio studi della CGIA.

L'eccessiva proliferazione del numero delle leggi presenti in Italia è in larga parte ascrivibile a due fattori:

- 1) alla mancata soppressione di leggi concorrenti, una volta che una nuova norma viene approvata definitivamente;

---

<sup>1</sup> Ancorchè non esista un registro unico, The European House Ambrosetti stima in 160 mila circa le norme presenti in Italia. Quest'ultimo dato è stato estrapolato dal documento: "La P.A. (Pubblica Amministrazione) da Peso Aggiunto a Potenziale Aiuto alla crescita del Paese", 2019.

- 2) al sempre più massiccio ricorso ai decreti legge che, per la loro natura, richiedono l'approvazione di ulteriori provvedimenti (decreti attuativi).

Questa sovrapproduzione normativa ha ingessato il funzionamento della Pubblica Amministrazione (PA) con ricadute pesantissime soprattutto per gli imprenditori di piccole dimensioni. Di fronte a questo dedalo normativo il peso della burocrazia e i ritardi decisionali in capo agli uffici pubblici hanno reso la nostra PA tra le meno efficienti d'Europa.

- **Le procedure amministrative costano alle imprese 103 miliardi l'anno, di cui 80 sono in capo alle Pmi**

Il cattivo funzionamento della macchina pubblica provoca degli oneri in capo alle imprese molto pesanti. Secondo alcune stime, nell'anno precedente all'avvento del Covid l'espletamento delle procedure amministrative richieste dalle istituzioni pubbliche al sistema delle imprese italiane ha sottratto a queste ultime ben 550 ore di lavoro che, tradotte in euro, equivalgono ad un costo complessivo pari a 103 miliardi di euro, di cui 80 sulle spalle delle Pmi e 23 su quelle delle grandi imprese<sup>2</sup>.

- **Norme scritte male, alimentano corruzione e concussione**

Oltre a essere tantissime e in molti casi in contraddizione tra loro, queste leggi sono tendenzialmente scritte male e incomprensibili ai più,

---

<sup>2</sup> Studi economici dell'OCSE – ITALIA, settembre 2021.

per cui applicarle è molto difficile. Questa situazione di incertezza e di confusione interpretativa ha rallentato l'operatività degli uffici pubblici. Di fronte a un quadro così deprimente, i dirigenti pubblici acquisiscono sempre più potere quando stabiliscono scientemente di rinviare o bloccare una decisione. Con tante regole, la discrezionalità dei funzionari aumenta e, conseguentemente, anche le posizioni di rendita di questi ultimi, salgono al crescere del valore economico del provvedimento da deliberare. Un corto circuito che in molti casi innesca comportamenti corruttivi o concussivi, purtroppo, molto diffusi in tutta Italia.

- **Soluzioni? Stop al burocratese e all'abuso di ufficio**

Innanzitutto, secondo l'Ufficio studi della CGIA, bisogna diminuire le norme presenti nel nostro ordinamento. Altresì, è necessario che queste leggi siano scritte meglio, cancellando le sovrapposizioni esistenti tra i vari livelli di governo, bandendo il burocratese e imponendo, in particolar modo, un monitoraggio periodico sugli effetti che queste producono, soprattutto in campo economico. E' altresì necessario semplificare le procedure e introdurre controlli successivi rigidissimi, incentivando il meccanismo del silenzio-assenso, senza dimenticare che bisogna digitalizzare i processi produttivi di tutti i soggetti pubblici, obbligando il dialogo tra le loro banche dati per evitare la duplicazione delle richieste che periodicamente travolgono cittadini e imprenditori ogni qual volta si interfacciano con uno sportello pubblico.

Infine, come ha proposto il ministro della Giustizia, Carlo Nordio, bisogna abolire l'abuso d'ufficio. Nonostante l'intervento legislativo introdotto dal governo Conte 2, non sta venendo meno il ricorso alla "burocrazia difensiva" da parte di molti funzionari pubblici, perché la misura legislativa non incide sulle denunce, che una volta presentate, impongono di condurre le indagini. Tale situazione continua a provocare la cosiddetta "fuga dalla firma", rallentando enormemente lo smaltimento delle pratiche nell'edilizia, nell'urbanistica e nel settore degli appalti. Per contro, infine, vanno premiati i dirigenti/funzionari che si comportano correttamente e rendono efficienti le proprie aree di lavoro: l'aumento della produttività, anche nel pubblico, va riconosciuto economicamente.

- **Dal nuovo PNRR un aiuto per ammodernare la PA**

Con 145 misure nuove o modificate, il nuovo PNRR si focalizza su settori chiave quali la giustizia, gli appalti pubblici e la concorrenza, mirando a potenziare la resilienza e la competitività dell'Italia nel contesto europeo e globale. Questo comporterà un incremento degli investimenti che interesseranno anche la PA, in particolar modo:

- ✓ la giustizia;
- ✓ i contratti pubblici;
- ✓ la concorrenza;
- ✓ i ritardi di pagamento.

Sono altresì previste anche le seguenti nuove riforme che coinvolgeranno questi comparti:

- ✓ la coesione;
- ✓ le reti e le infrastrutture;
- ✓ la riqualificazione dei lavoratori pubblici;
- ✓ la salute.

- **Dove è più efficiente aumenta la produttività del settore privato**

Alcuni studi dimostrano che in Italia la produttività media del lavoro delle imprese private è più elevata nelle zone con una Amministrazione pubblica più efficiente. Non solo. L'inefficienza della PA ha un impatto economico negativo maggiore per le piccole imprese piuttosto che per le grandi, ostacolando, in particolar modo, gli investimenti. L'Amministrazione finanziaria e i trasporti sono i settori maggiormente sensibili per le imprese; nelle province dove questi due settori sono di maggiore qualità, anche la produttività del lavoro a livello di impresa è più alto<sup>3</sup>.

- **A Trento, Trieste e Treviso le istituzioni pubbliche più virtuose. Quelle meno a Caltanissetta, Crotone e Vibo V.**

L'Institutional Quality Index (IQI) è un indice che misura la qualità delle istituzioni pubbliche presenti in tutte le realtà territoriali italiane. Lo stesso è stato concepito nel 2014 dall'Università degli Studi di Napoli

---

<sup>3</sup> Rapporto Economico OCSE – ITALIA, Febbraio 2017.

Federico II<sup>4</sup>. Questo misuratore assume un valore che va da 0 a 1; a differenza di altri che si basano sulle percezioni dei cittadini, quello redatto dai docenti napoletani fa riferimento a dati oggettivi e considera i servizi pubblici, l'attività economica territoriale, la giustizia, la corruzione, il livello culturale e la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica. Recentemente è stato aggiornato al 2019<sup>5</sup>. Il risultato che emerge dall'applicazione di questo parametro ci consegna un Paese spaccato a metà; se i livelli di eccellenza più elevati della nostra PA a livello territoriale si concentrano prevalentemente al Nord, quelli più modesti, invece, si trovano al Sud.

La realtà territoriale più virtuosa d'Italia è Trento, con indice IQI 2019 pari a 1; rispetto a 10 anni prima la provincia trentina ha recuperato 2 posizioni a livello nazionale. Seguono al secondo posto Trieste e al terzo Treviso. Appena fuori dal podio scorgiamo Gorizia, Firenze, Venezia, Pordenone, Mantova, Vicenza e Parma. Insomma, nei primi 10 posti, ben 8 province appartengono alla macro area del Nordest. In coda, infine, notiamo Catania, Trapani, Caltanissetta, Crotone e Vibo Valentia che, purtroppo, occupa l'ultima posizione (vedi Tab. 1).

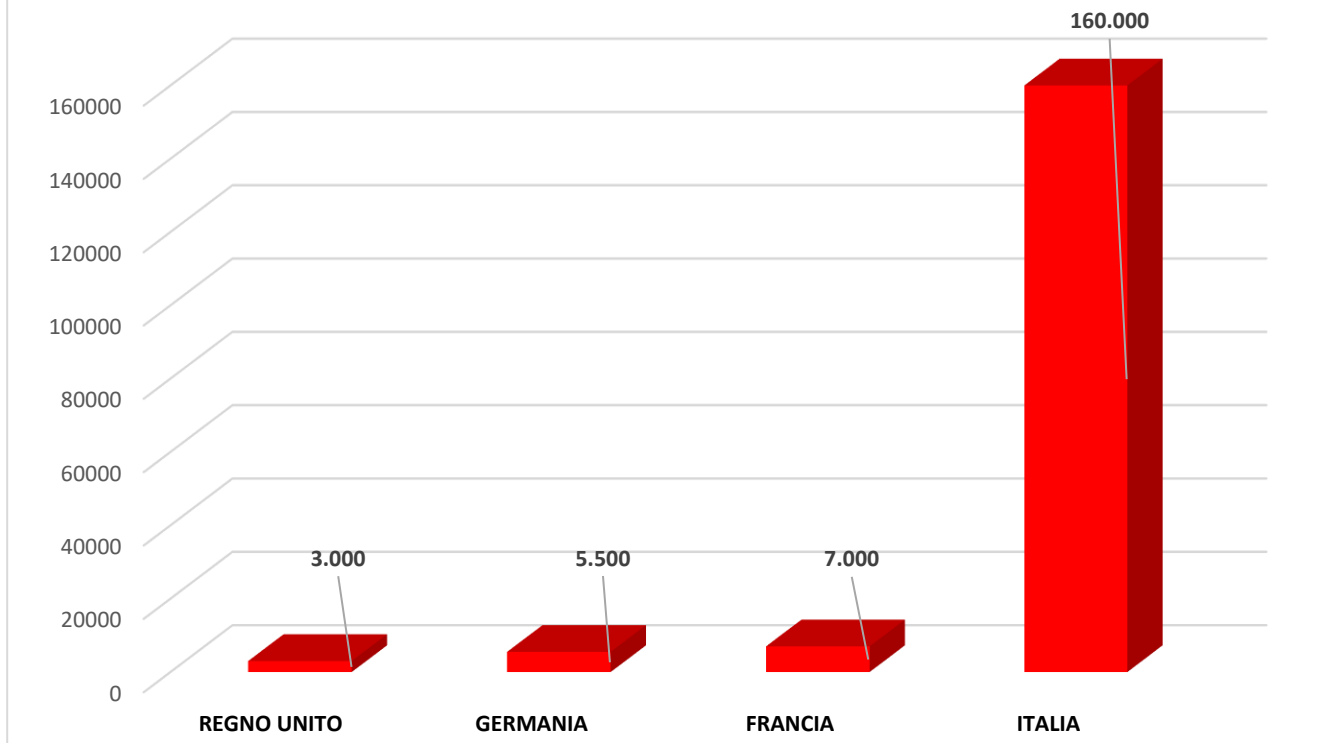
---

<sup>4</sup> Gli ideatori sono la prof.ssa Annamaria Nifo e il prof. Gaetano Vecchione.

<sup>5</sup> Nella nota a pag. 10 è illustrata la metodologia di calcolo di questo indice.

### Graf. 1 - Stima numero norme presenti in ciascun Paese

Fonte: The European House Ambrosetti



**Tab. 1 – Indice della qualità delle istituzioni pubbliche (IQI) nelle province italiane**

<b>Rank 2019</b>	<b>Province</b>	<b>IQI 2009</b>	<b>IQI 2019</b>	<b>Posizioni guadagnate (+) o perse (-) in 10 anni</b>
1	Trento	0,873	1,000	+2
2	Trieste	1,000	0,957	-1
3	Treviso	0,805	0,924	+2
4	Gorizia	0,867	0,913	=
5	Firenze	0,775	0,872	+7
6	Venezia	0,804	0,865	=
7	Pordenone	0,713	0,851	+25
8	Mantova	0,744	0,850	+13
9	Vicenza	0,757	0,846	+5
10	Parma	0,754	0,843	+6
11	Padova	0,788	0,839	-2
12	Ancona	0,782	0,839	-1
13	Livorno	0,752	0,836	+5
14	Pesaro e Urbino	0,681	0,835	+28
15	Ravenna	0,802	0,832	-8
16	Bergamo	0,702	0,829	+19
17	Reggio Emilia	0,748	0,828	+2
18	Macerata	0,693	0,823	+20
19	Varese	0,748	0,819	+1
20	Brescia	0,693	0,809	+19
21	Belluno	0,705	0,808	+12
22	Como	0,701	0,802	+14
23	Cuneo	0,798	0,798	-15
24	Monza-Brianza	0,783	0,794	-14
25	Lodi	0,696	0,787	+12
26	Bolzano	0,874	0,783	-24
27	Biella	0,688	0,781	+14
28	Verona	0,772	0,778	-15
29	Udine	0,752	0,777	-12
30	Milano	0,733	0,776	-4
31	Cremona	0,738	0,768	-8
32	Lucca	0,644	0,766	+18
33	Bologna	0,722	0,754	-5
34	Novara	0,739	0,750	-12
35	Lecco	0,722	0,750	-6
36	Modena	0,721	0,749	-6
37	Ferrara	0,669	0,740	+6
38	Piacenza	0,737	0,738	-13
39	Pisa	0,689	0,730	+1
40	Sondrio	0,633	0,729	+13
41	Rimini	0,667	0,729	+4
42	Rovigo	0,719	0,726	-11
43	Forlì Cesena	0,732	0,722	-16
44	Perugia	0,648	0,720	+5
45	Aosta	0,755	0,719	-30
46	Verbano Cusio Ossola	0,704	0,710	-12
47	Vercelli	0,591	0,699	+13
48	Terni	0,601	0,698	+9
49	Arezzo	0,667	0,697	-5
50	Pavia	0,638	0,690	+2
51	La Spezia	0,627	0,681	+3
52	Savona	0,574	0,671	+9



53	Prato	0,656	0,665	-5
54	Torino	0,657	0,660	-7
55	Fermo	0,591	0,655	+4
56	Ascoli Piceno	0,624	0,655	-1
57	Siena	0,737	0,653	-33
58	Asti	0,641	0,648	-7
59	Roma	0,555	0,645	+3
60	Genova	0,597	0,613	-2
61	Chieti	0,536	0,610	+3
62	Alessandria	0,660	0,592	-16
63	L'Aquila	0,432	0,546	+11
64	Pistoia	0,609	0,542	-8
65	Teramo	0,486	0,516	+3
66	Grosseto	0,551	0,502	-3
67	Lecce	0,338	0,497	+14
68	Potenza	0,435	0,486	+4
69	Oristano	0,490	0,474	-2
70	Massa Carrara	0,525	0,465	-4
71	Avellino	0,213	0,458	+19
72	Bari	0,432	0,450	+1
73	Pescara	0,436	0,449	-2
74	Frosinone	0,343	0,447	+5
75	Barletta Andria Trani	0,215	0,426	+14
76	Viterbo	0,303	0,419	+8
77	Cagliari	0,535	0,412	-12
78	Benevento	0,211	0,399	+13
79	Sassari	0,396	0,381	-2
80	Imperia	0,443	0,379	-11
81	Rieti	0,342	0,375	-1
82	Latina	0,306	0,364	+1
83	Brindisi	0,324	0,361	-1
84	Matera	0,439	0,335	-14
85	Salerno	0,207	0,332	+7
86	Campobasso	0,399	0,332	-10
87	Nuoro	0,400	0,328	-12
88	Taranto	0,370	0,318	-10
89	Isernia	0,303	0,317	-4
90	Messina	0,206	0,316	+3
91	Siracusa	0,258	0,265	-4
92	Catanzaro	0,117	0,258	+7
93	Caserta	0,075	0,245	+9
94	Agrigento	0,152	0,242	+2
95	Cosenza	0,153	0,240	=
96	Ragusa	0,223	0,229	-8
97	Foggia	0,274	0,218	-11
98	Reggio Calabria	0,159	0,189	-4
99	Napoli	0,080	0,176	+2
100	Enna	0,071	0,171	+3
101	Palermo	0,147	0,157	-4
102	Catania	0,113	0,134	-2
103	Trapani	0,130	0,134	-5
104	Caltanissetta	0,062	0,103	=
105	Crotone	0,000	0,012	+1
106	Vibo Valentia	0,060	0,000	-1

Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Institutional Quality Index

## Nota

L'Institutional Quality Index (IQI) è un indice che misura la qualità delle istituzioni pubbliche a livello provinciale; si basa su dati oggettivi e considera i servizi pubblici, l'attività economica territoriale, la giustizia, la corruzione, il livello culturale e la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica; ideato nel 2014 dalla professoressa Annamaria Nifo e dal Professore Gaetano Vecchione dell'Università degli Studi di Napoli Federico II è stato aggiornato con dati fino al 2019 (anno pre-Covid).

L'IQI assume un valore da 0 a 1 per ogni provincia, sulla base di un rank costruito su 5 dimensioni.

1. Voice and accountability: sintetizza la partecipazione alla vita pubblica dei cittadini (affluenza alle elezioni, partecipazione ad associazioni, numero di cooperative sociali) e il loro livello di istruzione e culturale (punteggi test INVALSI e numero di libri pubblicati);
2. Government effectiveness: riassume la presenza di infrastrutture (anche digitali) e servizi (es. sanità e istruzione), la qualità ambientale e il tasso di raccolta differenziata;
3. Regulatory quality: considera l'apertura dell'economia, l'attività imprenditoriale nel territorio (clima d'impresa, numero di imprese su residenti e rapporto tra start-up e aziende cessate) e la presenza di dipendenti della Pubblica Amministrazione;
4. Rule of law: sintetizza i tassi di criminalità, l'efficienza della giustizia civile (lunghezza dei processi e produttività della magistratura), l'economia sommersa e l'evasione fiscale;
5. Corruption: guarda ai crimini contro la PA e alla cattiva amministrazione (Golden-Picci Index e tasso di comuni commissariati).