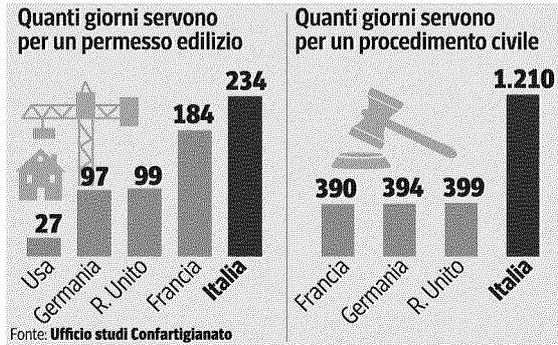


Una legge semplifica, 4 complicano Così la burocrazia blocca il Paese e brucia 30 miliardi



di **SERGIO RIZZO**

Laino Borgo, duemila anime vicino a Cosenza. C'è una vecchia centrale elettrica che l'Enel vorrebbe riconvertire. Tutto parte nel 2001 ma, dopo 12 anni, il progetto è ancora imprigionato in un dedalo di pareri, autorizzazioni, veti e carte bollate. Un esempio della burocrazia che blocca il Paese.

ALLE PAGINE 4 E 5 con l'analisi storica di **Luciano Canfora**



Approfondimenti

Il Paese bloccato

UNA LEGGE SEMPLIFICA, QUATTRO COMPLICANO

Così la burocrazia ci fa perdere 30 miliardi

di SERGIO RIZZO

Per toccare con mano la paralisi, recarsi a Laino Borgo, duemila anime in provincia di Cosenza, nel cuore del meraviglioso Parco del Pollino. Nei pressi del paese c'è una vecchia centrale elettrica, spenta nel 1993 perché non più economica. L'Enel vorrebbe ora riconvertirne una parte a biomasse, ma il progetto è imprigionato in un inestricabile dedalo di pareri, autorizzazioni, veti incrociati e carte bollate. Tutto comincia nel 2001. Sei anni dopo le pratiche sono esaurite (sei anni!), ma quando si sta per girare l'interruttore, una nuova direttiva europea impone un altro passaggio formale. E la giostra infernale si rimette in moto. I documenti restano nei cassetti della Provincia di Cosenza per due anni e mezzo, mentre l'Ente Parco, undici giorni dopo aver concesso il quarto via libera, ci ripensa. Piovono i ricorsi e la schermaglia che già era iniziata si trasforma in una guerra termonucleare. In 5 anni si contano 14 fra sospensive, ordinanze e sentenze. L'ultimo pronunciamento del Consiglio di Stato, nell'agosto 2012, ribalta la precedente decisione del Tar favorevole all'impianto azzerando tutte le autorizzazioni. E dopo 12 anni si ricomincia daccapo.

Non vogliamo entrare nel merito della faccenda. Ma che nella settima, ottava o nona potenza economica del mondo quale dovrebbe essere l'Italia non si riesca a decidere in 12 anni se una vecchia centrale spenta possa o meno essere riaccesa, è davvero il colmo. Anche perché quell'insensato spreco di tempo lo paghiamo tutti noi.

Sperare però che questo impietosisca una burocrazia ossessiva capace di trasformare l'Italia in un Paese bloccato è davvero troppo. Lo stesso Parlamento resta vittima di quel meccanismo infernale, come dimostra l'incapacità di fare le riforme. Prendiamo la più urgente di tutte: l'abolizione del bicameralismo perfetto, che rende l'approvazione di ogni legge un autentico calvario. Se ne parla da anni senza costrutto, nonostante si dicano tutti d'accordo. Nella scorsa legislatura la commissione affari costituzionali del Senato ci ha lavorato a lungo: fatica sprecata. Ora si riparte da zero. Tre mesi già se ne sono andati per nominare quaranta saggi cui è stato affidato il dossier delle riforme istituzionali. Piccolo particolare, fra di loro ci sono anche tre principi del foro schierati dalle Regioni nella causa alla Consulta contro la riforma delle Province: Beniamino Caravita di Toritto, Massimo Luciani e Giandomenico Falcon. D'altra parte, come non ricordare che il ministro della Funzione pubblica Gianpiero D'Alia, oggi favorevolissimo all'abolizione delle Province, fu orgoglioso autore nel 2006 di un emendamento alla finanziaria per salvare la chiusura delle prefetture minori?

Leggi, commi e decreti

Il simbolo più eclatante della sconfitta subita dalla politica a opera della burocrazia è senza dubbio il ministero della Semplificazione, ora pietosamente sepolto. Mentre il ministro Roberto Calderoli menava inutilmente fendenti su 375 mila leggi inutili, la macchina della Complicazione andava a pieni giri. Un documento appena sfornato dall'ufficio studi della Confartigianato diretto da Enrico Quintavalle racconta che dal 2008 a oggi sono state approvate 491 norme tributarie, delle quali 288 hanno reso la vita più difficile alle imprese, contro le 67 che invece sulla carta le semplificavano. Bilancio: 4,3 complicazioni per ogni semplificazione. Lui, Calderoli, ci provò a fare una legge per stabilire che le leggi dovevano essere scritte in modo chiaro e comprensibile. Quell'obbligo esiste da quattro anni. Ma sfogliate una *Gazzetta ufficiale*, a caso, e controllate quante volte è stato rispettato. Praticamente mai. Le leggi continuano a essere un groviglio incomprensibile di commi, lettere e rimandi ad altre leggi modificate da altri introvabili commi.

Per avere norme semplici e comprensibili bisognerebbe forse cambiare chi le scrive. Che invece sono sempre gli stessi. Magistrati e altissimi burocrati detentori dei gangli del potere: capi di gabinetto e degli uffici legislativi, commissari straordinari, consiglieri di ministri e sottosegretari, ai vertici delle authority. Il fulcro della burocrazia. Tecnici e politici al tempo stesso, con entrate di peso nei partiti e nelle loro correnti. Anche loro una lobby, per dirla con Anna Maria Cancellieri?

Di sicuro un pacchetto di mischia solido e compatto. Un esempio? Nella legge anticorruzione compare una pillola avvelenata: i magistrati non potranno restare fuori ruolo per più di 10 anni. Fine degli incarichi extragiudiziali a vita. Spunta però un comma previdenziale che esenta dal tetto i membri del governo. Ovvero, i consiglieri di Stato Antonio Catricalà e Filippo Patroni Griffi, allora rispettivamente sottosegretario alla presidenza e ministro della Funzione pubblica: nel successivo governo di Enrico Letta il primo è diventato viceministro dello Sviluppo e il secondo è andato al posto del primo.

Non basta. Il decreto attuativo non è mai stato approvato, con il risultato che sugli altri incarichi degli altri magistrati decide sempre il relativo organo di autogoverno. Al Csm si è già stabilito che nei dieci anni non sono compresi i periodi di aspettativa.

I decreti attuativi sono una caratteristica tipica delle leggi italiane, il meccanismo con cui il parlamento consegna il proprio potere legislativo alle burocrazie. Perché la

legge, se non c'è il decreto ministeriale, resta lettera morta. E i decreti li scrivono gli uffici. Soltanto la legge varata nell'estate del 2012 per rilanciare lo sviluppo ha avuto bisogno per essere attuata di 74 norme di secondo livello. Un livello che spesso interviene pesantemente, modificandolo nella sostanza, anche sul primo.

La lentezza è uguale per tutti

A forza di moltiplicare centri decisionali che si ostacolano l'un l'altro, di fare leggi e circolari che contraddicono altre leggi e altre circolari, nonché di aggiungere enti, società, agenzie, authority, era inevitabile che si arrivasse alla paralisi. Tutto, in Italia, diventa oggetto di contenzioso. Non mancano casi in cui lo Stato fa causa allo Stato, come dimostra la surreale vicenda legale che oppone la Finmeccanica al suo azionista Tesoro. Una storia nata da un disaccordo sulla liquidazione di una società costituita nel 2005 per fare la carta d'identità elettronica cui la Finmeccanica partecipa insieme al Poligrafico dello Stato e alle Poste, e sfociata in tribunale. Carte d'identità prodotte: zero virgola zero. In compenso, 876 mila euro sono andati agli avvocati. Adesso siamo in appello. Prima udienza fissata per il 22 novembre del 2016.

La giustizia non è forse uguale per tutti, Stato compreso? La durata media di un procedimento civile per inadempimento contrattuale qui è di 1.210 giorni, più del triplo rispetto a Germania, Francia e Regno Unito (394, 390 e 399 giorni). Una procedura fallimentare va avanti in media per 2.567 giorni, ma ci sono casi, come quello di una piccola ditta pugliese fallita nel 1962, che hanno segnato record di 48 anni cui si è sfiorato il mezzo secolo. Una pacchia forse per gli avvocati, tanto numerosi da superare nella sola città di Roma quelli di tutta la Francia, certo non per le imprese. Né italiane, né straniere, che infatti hanno ridotto al lumicino gli investimenti nel nostro Paese.

Uno zaino pieno di sassi

Il gravame giudiziario è uno dei tanti pesi che la burocrazia made in Italy carica sulle spalle di chi produce. Folgorante la battuta del segretario del Confartigianato Cesare Fumagalli: «È come se nella competizione internazionale i nostri corressero con uno zaino pieno di sassi». La sua organizzazione ha calcolato che il costo burocratico per le imprese sfiora ormai i due punti di Pil: 30 miliardi e 980 milioni. Parliamo di 7.091 euro in media per ogni azienda al di sotto dei 250 dipendenti.

Fra i sassi, ovviamente, c'è anche quello dell'arretratezza tecnologica della pubblica amministrazione. Dicono gli artigiani che sono appena 928 su oltre 8 mila i Comuni in grado di svolgere tutte le pratiche per via telematica, pagamenti compresi, mentre solo 2.449 intrattengono con i fornitori rapporti di fatturazione

100

miliardi di euro
Il debito accumulato dalle pubbliche amministrazioni nel nostro Paese con i diversi fornitori di servizi

288

Le norme tributarie
approvate dal 2008 (su un totale di 491) che, secondo Confartigianato, complicano e non semplificano la vita alle aziende

31

miliardi di euro
Il costo burocratico per le imprese — secondo le cifre di Confartigianato — determinato dalla lentezza della giustizia

50

miliardi di euro
Di quanto è aumentata la spesa dello Stato per la gestione della sanità pubblica in Italia negli ultimi dieci anni

La centrale

In provincia di Cosenza, l'Enel ha chiesto l'autorizzazione per dei lavori in una centrale. Dodici anni dopo è ancora tutto fermo

I permessi edilizi

In Italia i giorni necessari per ottenere permessi edilizi sono in media 234, contro i 184 della Francia e i 99 del Regno Unito

ne elettronica: il che contribuisce ovviamente al ritardo enorme con cui il pubblico onora i propri impegni, in media 180 giorni con punte di 800 nella sanità. La burocrazia è così fitta che le amministrazioni pubbliche, dopo aver accumulato un debito con i fornitori di oltre 100 miliardi, ora che potrebbero ripianarne almeno una parte sono costrette a uno slalom procedurale assurdo per pagare le imprese. Vittime così di una ulteriore crudele beffa.

Ancora. In Italia i giorni necessari per ottenere permessi edilizi sono in media 234, contro i 184 della Francia, i 99 del Regno Unito e i 97 della Germania. Senza citare l'inconcepibile quantità di strumenti urbanistici attraverso cui bisogna districarsi nel caso di opere appena più complesse di una semplice ristrutturazione: l'imprenditore campano Alfredo Letizia ne ha censiti 62. Vincoli che non hanno impedito al Paese più iper regolato di diventare campione europeo di illegalità e abusivismo edilizio, ma che rendono ancora più tortuoso ogni processo decisionale, condizionato da un numero incredibile di soggetti competenti. Alla conferenza dei servizi della Stazione dell'alta velocità di Roma Tiburtina hanno partecipato in 38, ciascuno dotato di un potere di veto più o meno piccolo. Per fotocopiare e distribuire a tutti il progetto sono stati spesi 456 mila euro, poi altri 22 mila per distruggere le fotocopie.

Inutile meravigliarsi, poi, se per far partire un'opera pubblica servono in una Regione come la Sicilia più di 1.500 giorni. E se un chilometro di autostrada o ferrovia costa il triplo che in Francia o Spagna: 32 milioni contro 10.

Il Paese dei 23 mila appaltatori

Inutile meravigliarsi, soprattutto, che la spesa pubblica abbia superato di slancio il 50 per cento del Pil, senza aver fatto crescere la ricchezza nazionale. Anzi. Fra il 2001 e il 2012, mentre la spesa lievitava di 200 miliardi, il Pil pro capite a prezzi costanti crollava del 6,5 per cento.

La colpa? Certo la riforma del titolo V della Costituzione voluta dal centrosinistra ha moltiplicato i centri di spesa privandoli dei necessari controlli dal centro. Si è arrivati a contare 23 mila stazioni appaltanti, con conseguenze a dir poco perverse come nella sanità, che rappresenta oltre metà del mastodontico esborso regionale e dove si continua a tagliare mentre le spese crescono senza sosta. Basta dire che all'eliminazione di 5 mila posti letto nel solo Lazio ha corrisposto, per quanto sia difficile da credere, un aumento del 17 per cento della spesa per l'acquisto di beni e servizi.

La spesa per la sanità pubblica è salita di 50 miliardi in dieci anni senza che la qualità sia migliorata. Secondo l'Istat, nel 2012 il 50,8 per cento dei pazienti in fila alla Asl ha atteso oltre 20 minuti. Rispetto al 2002 il tempo di attesa medio si è allungato dell'11,9 per cento.

Per di più, mentre si riducono i posti letto degli ospedali, la sanità pubblica continua a foraggiare una marea di strutture private convenzionate: soltanto in Sicilia sono 1.476. Cifra che rende necessaria una diversa interpretazione dei dati sul personale pubblico. E non soltanto nelle Asl.

Quanti sono davvero i dipendenti pubblici?

Le statistiche ufficiali dicono che il numero dei nostri dipendenti pubblici è perfettamente in linea con la media europea. Ma pur avendo più o meno lo stesso personale del Regno Unito (tre milioni e mezzo), non abbiamo la stessa qualità dei servizi. Quanto abbia contribuito nei decenni una certa politica sindacale priva di qualunque suggestione meritocratica è sotto gli occhi di tutti. In Italia i dipendenti pubblici ricevono un incentivo alla «presenza», cioè per il solo fatto di timbrare il cartellino. E poi le «progressioni orizzontali» (banalmente, gli aumenti di stipendio) uguali per tutti com'era regola anni fa alla Regione Campania, i giudizi sempre ottimi per tutti i diri-



Burocrazia

Il personale della Pubblica amministrazione in Italia è in linea con la media europea. Ma secondo ricerche e sondaggi la qualità del servizio reso nel nostro Paese non ottiene un buon giudizio dagli utenti

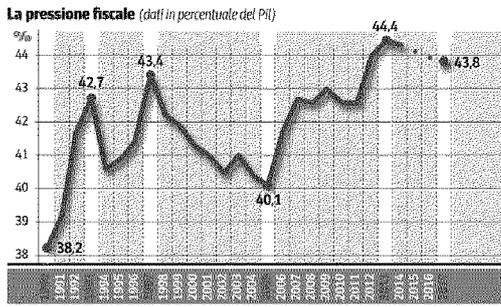
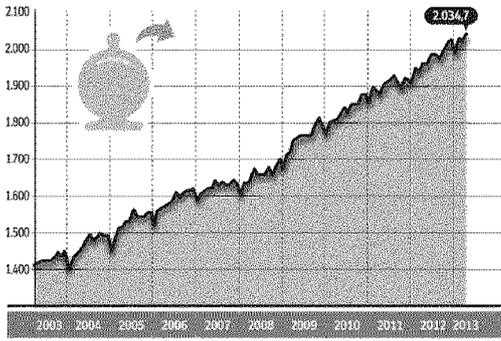
genti basati sulla valutazione di se stessi, quando non accordi sindacali che escludevano addirittura la possibilità di dare insufficienze ai subalterni. Il principio della deresponsabilizzazione ha letteralmente dilagato dai massimi gradi dirigenziali fino ai livelli inferiori. Né i tentativi di riforma sono stati in grado di imprimere una svolta.

In questo sistema tutto italiano si è trovato anche il modo per aggirare i blocchi alle assunzioni. Così sono nate migliaia di società controllate dagli enti locali, con moltiplicazione di competenze, sovrapposizione di funzioni, sprechi indicibili. Altre spese, altra burocrazia. Ma stavolta «societaria», e con un vantaggio: assumere senza concorso né incappare nel divieto del turnover. Nel 2008 la Corte dei conti calcolava che questa massa informe di imprese pubbliche occupasse 255 mila persone, oltre a 38 mila fra consiglieri di amministrazione, revisori contabili e alti dirigenti. Ciascuna con una media di 68 dipendenti e ben 12 persone in posizioni di comando. Per avere un'idea del peso di queste società, si consideri che il Comune di Roma ha 25 mila dipendenti e 37 mila stipendi pagati da municipalizzate o aziende partecipate. Totale, più di sessantamila. Sessantamila...

© RIPRODUZIONE RISERVATA

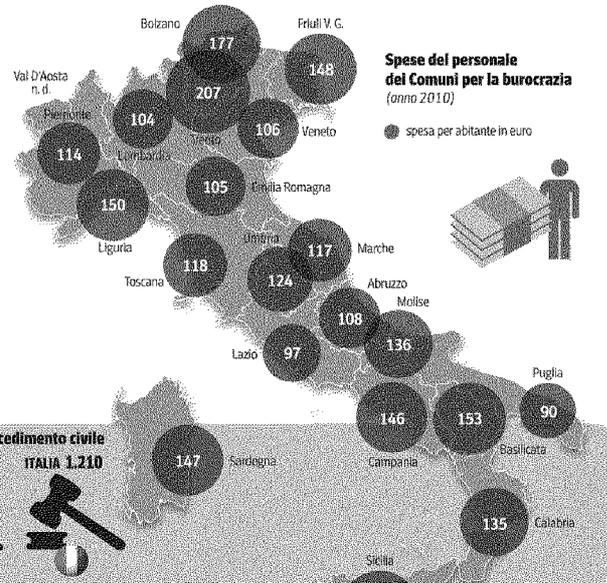
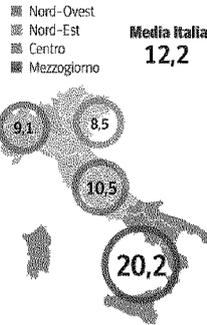
Le cifre e il confronto

Il debito pubblico negli ultimi dieci anni (in miliardi di euro)



Fonte: Banca d'Italia, Ufficio studi Confindustria, Eurostat, Banca Mondiale, Fmi, Istat, Mcf, Doing Business 2013

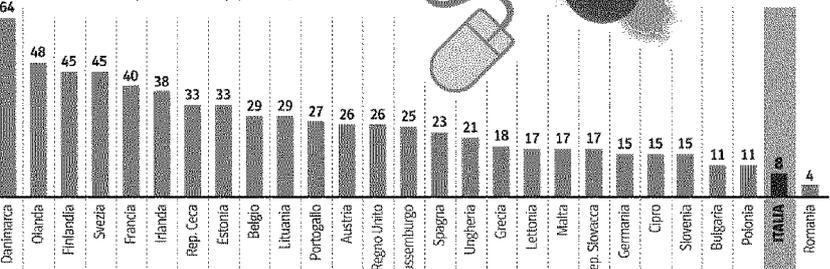
Il lavoro sommerso (anno 2010, dati in percentuale)



Quanti giorni servono per un procedimento civile (anno 2013)



L'interazione via Internet con la Pubblica amministrazione (anno 2011-2012, percentuale sulla popolazione)



La scheda

Il dossier

I dati sul divario del nostro Paese nel confronto con i Paesi dell'Unione Europea e non solo sono stati pubblicati da un dossier dell'Ufficio studi di Confindustria

L'organizzazione

Confindustria è un ente autonomo. Costituito nel 1946 rappresenta oggi più di 700.000 imprese e imprenditori appartenenti a 870 settori di attività. Con i suoi 1.215 sportelli territoriali e un patrimonio professionale di 14.000 collaboratori