

Allegato 4

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL DISEGNO DI LEGGE N. 1577
“RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE”**

**IL RUOLO DEI SERVIZI EROGATI DALLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE PER LA COMPETITIVITA' ECONOMICA: IL
RUOLO E IL PUNTO DI VISTA DELLE CAMERE DI COMMERCIO**

Roma, 18 settembre 2014

GLI ONERI AMMINISTRATIVI LEGATI AL “FARE IMPRESA” IN ITALIA E LA SODDISFAZIONE VERSO I SERVIZI RESI DALLA P.A.

Semplificare significa rendere semplice o più semplice. Nell’ambito pubblico, **il richiamo alla nozione di semplificazione viene associato a concetti di efficienza della pubblica amministrazione, di innalzamento della produttività e, più in generale, di competitività e sviluppo del Paese.** Liberare risorse ora dedicate a oneri burocratici significa poterle indirizzare ad altri impieghi - pubblici e privati - più meritevoli e comunque fonte di maggior benessere per le imprese e le famiglie.

In ambito europeo, non si è mancato di sottolineare la necessità di adottare **misure di stimolo alla competitività**, traducibili concretamente anche nelle raccomandazioni di riduzione degli oneri amministrativi e di miglioramento del quadro normativo. Il rilancio della competitività necessita infatti di un contesto amministrativo complessivamente più favorevole alle imprese: è fondamentale non solo ridurre le tasse sul lavoro e sui fattori produttivi, ma anche sprechi e inefficienze, rendendo la Pubblica Amministrazione efficiente e, quindi, di supporto alla crescita delle aziende, sia in termini economici che occupazionali. Secondo i più recenti dati della Relazione sulla competitività europea 2014 "*Aiutare le imprese a crescere*" della **Commissione Europea, in Italia la durata e il numero di formalità burocratiche richieste dalla Pubblica Amministrazione costano alle imprese circa 31 mila miliardi di euro l’anno.** Un fenomeno che viene collegato a una legislazione poco chiara, a una mancanza di comunicazione tra amministrazioni differenti, a una mancanza di trasparenza e a un elevato numero di procedure da seguire. Altro problema è legato al ritardo con cui sono pagati i fornitori (180 giorni in media): nell’ultimo trimestre del 2013, il 62,5% delle fatture in termini di valore non sono state pagate.

E’ evidente che, nel contesto italiano, i temi sollevati a livello europeo rappresentano le “tessere” di un quadro generale che sembra a gran voce richiedere un’attenta riflessione sulle procedure amministrative e politiche di governo pubblico. Ciò che è chiaro è che **una semplificazione effettiva del sistema amministrativo italiano** richiede in prima battuta la riduzione dello stock normativo e, al contempo, un riassetto della normativa e di monitoraggio delle procedure attuative. In secondo luogo, necessita la promozione di una maggiore qualità della regolazione e di una maggiore attenzione a misure di liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi. Molteplici sono gli sforzi che sono stati compiuti negli ultimi anni nei diversi ambiti, che **hanno spesso avuto come protagonista il Sistema delle Camere di commercio.** Meno evidente è, invece, come questa semplificazione sia stata o possa essere, in ultima istanza, di fatto raggiunta, partendo dalle informazioni quali-quantitative oggi disponibili a livello nazionale e internazionale.

Le istituzioni internazionali svolgono un ruolo cruciale nello studio degli oneri amministrativi da regolazione e nell’analisi comparativa dei sistemi. A partire dal 2003, **la World Bank sviluppa un rapporto sulla onerosità dei sistemi regolamentari,**

denominato *Doing Business* (d'ora in poi *Fare Impresa*). Gli indicatori inclusi nel rapporto costituiscono, infatti, un riferimento per "misurare" l'intensità delle riforme; essi pongono altresì attenzione all'attuazione effettiva delle norme, un metro per comprendere come si è modificato negli ultimi anni rapporto tra le amministrazioni pubbliche e le imprese.

Secondo gli esperti della Banca Mondiale, gli ultimi dati pubblicati nel *Doing Business 2014* (relativi al 2013, gli ultimi al momento disponibili a livello comparativo) mostrano un miglioramento complessivo per l'Italia, con un **lieve miglioramento nell'indice aggregato sul "Fare Impresa"** rispetto all'edizione 2013 (dal 67° posto al 65° nella graduatoria mondiale dei Paesi). Tuttavia, per valutare appieno l'impatto dell'evoluzione normativa, vale la pena effettuare un'analisi disaggregata di medio periodo dei principali indicatori che compongono l'indice, comparando anche le situazioni dei Paesi più rappresentativi: Francia e Germania (Europa continentale), Italia e Spagna (Europa Mediterranea), Regno Unito e Stati Uniti (Paesi anglosassoni) e Svezia (Paesi nordici).

All'interno dei procedimenti principali del *Fare Impresa* (es.: avviare l'attività, pagare le imposte, garantire l'esecutività di un contratto, ecc.) è possibile evidenziare innanzitutto quelli legati ai **tempi necessari all'avvio di una nuova impresa**, misurati in termini di giorni (una metrica meno legata a specificità non confrontabili fra paesi) e rappresentativi, quindi, della durata media per il completamento delle necessarie procedure. Nell'**Avvio dell'attività**, l'Italia, con 6 giorni per l'inizio dell'attività, si colloca poco al di sopra degli Stati Uniti (la nazione che espone i tempi più stretti, 5 giorni), con un dimezzamento rispetto al 2005. **Oggi l'Italia si posiziona meglio dei più importanti partner commerciali** come la Francia, la Germania, il Regno Unito, la Spagna. E' un risultato di tutto rilievo, il cui merito è da attribuirsi alle amministrazioni deputate a seguire l'iter amministrativo necessario.

Il quadro invece muta sostanzialmente passando dalle fasi di avvio alle procedure che accompagnano l'operatività dell'impresa: in quest'ambito, **l'esecutività dei contratti** si profila sicuramente come un motivo di ostacolo per chi fa impresa in Italia. Nonostante si tratti di un fronte su cui nel corso degli ultimi anni si è lavorato molto (rispetto al 2005 ci vogliono 200 giorni in meno) il divario con gli altri paesi rimane molto ampio: occorrono infatti poco meno di 1.200 giorni per arrivare alla conclusione di un contenzioso commerciale. Solo **l'Italia fra i principali Paesi denota un ritardo di questa dimensione** (quasi nessuno degli altri Paesi supera i 500 giorni), che fa fatica a colmare e che nell'ultimo triennio non ha subito alcun miglioramento, richiamando così l'urgenza di interventi mirati su alcune problematiche profondamente radicate nel nostro sistema amministrativo-giudiziario.

A fronte di un quadro internazionale che offre evidenze positive su alcuni aspetti che riguardano lo sforzo delle amministrazioni nel garantire **l'apertura del mercato** a nuovi soggetti, facilitandone l'ingresso con procedure più snelle e brevi, si contrappone, quindi,

una situazione dagli ampi margini di miglioramento sul versante delle azioni che potrebbero essere adottate a favore della concreta operatività delle imprese.

Per rispondere all'obiettivo di valutare la percezione dei destinatari dei provvedimenti in materia di *business facilitation*, è attivo ormai da molti anni un **monitoraggio condotto da Unioncamere** e realizzato attraverso una rilevazione diretta su un campione significativo di imprese italiane dell'industria e dei servizi con almeno un dipendente, **inserita tra le indagini con obbligo di risposta previste dal Programma statistico nazionale e, quindi, parte integrante della statistica ufficiale del nostro Paese.**

Su questo terreno, risulta innanzitutto interessante comprendere quale sia il **grado di soddisfazione percepito dalle imprese rispetto ai servizi forniti dalle Pubbliche Amministrazioni**, a partire dai fattori legati alla **riduzione diretta dei costi diretti e indiretti a carico delle aziende** in conseguenza dello snellimento degli adempimenti amministrativi. In particolare, a fronte di un continuum normativo teso a facilitare e a rendere meno onerosa la macchina burocratica che lavora a fianco delle imprese, quest'ultime **non sembrano avvertire gli auspicati benefici in termini quantitativi.** L'indagine di Unioncamere mette in evidenza che negli ultimi anni il **costo di espletamento delle pratiche amministrative** (al netto dei costi del personale aziendale) viene giudicato **sostanzialmente invariato** dalla maggior parte delle imprese (per il 74% delle imprese nel 2013 rispetto al 2012 e per il 68% delle imprese nel 2011 rispetto al 2010); al contempo, la platea degli **operatori che hanno apprezzato un incremento dei costi rimane invece consistente** (il 23% del totale) nelle due indagini considerate. Questo andamento potrebbe essere in parte spiegato dalle difficoltà dei bilanci aziendali legate al pesante clima congiunturale che si protrae nel tempo e che potrebbe peggiorare, almeno in termini relativi, la percezione degli impegni di spesa connessi agli adempimenti amministrativi. Ma tali percezioni sono comunque accompagnate da un altro segnale poco confortante, riguardante la **ridotta quota** degli operatori economici che, all'opposto, sostengono di aver **sperimentato una riduzione dei costi**, pari appena al 3%, assottigliatasi, di circa 5 punti rispetto al 2011. Anche sotto l'aspetto previsionale, le imprese **non si attendono per il 2014 miglioramenti dal lato dei costi degli adempimenti amministrativi**, visto che nel 73% dei casi ritengono di dover corrispondere un ammontare che non si discosterà da quello dell'anno precedente, mentre poco meno di un quarto di imprese si esprime per un innalzamento.

Se, in media per ciascuna impresa, nel 2013 l'aumento dei costi è stato del 2,0%, in realtà tale incremento sarebbe potuto risultare decisamente più elevato senza l'effetto innescato **dall'adozione di modalità telematiche e dall'utilizzo delle tecnologie digitali.** Su questo versante va però evidenziato che, in base dei risultati dell'indagine Unioncamere, tra le imprese che hanno deciso di effettuare per via telematica le operazioni amministrative già disponibili online, **solo il 26% dichiara che la telematica ha indotto una riduzione delle spese**, ed esiste addirittura una quota – sia pur limitata – di imprenditori che attribuiscono ai servizi telematici addirittura un aumento della spesa (3%). Sebbene si sia peraltro un po' attenuato nel tempo l'effetto positivo della telematica in termini di abbattimento dei costi

degli adempimenti, essendo tali procedure ormai entrate a regime da qualche anno, rimane indubbio che le tecnologie digitali costituiscono la frontiera della semplificazione per la maggior parte delle imprese italiane, dato che sono utilizzate da quasi il 90% degli operatori, mentre nel 2005 era diffusa appena tra il 32% delle imprese.

Chiamate a formulare una **valutazione complessiva sui “servizi” erogati dalle Pubbliche Amministrazioni** (il concetto di “servizio” è qui inteso in senso piuttosto ampio e comprende sia aspetti misurabili, come i tempi per l’espletamento delle pratiche, ma anche valutazioni di massima sulla professionalità del personale delle Amministrazioni), le dichiarazioni - anche se continuano a mostrare una **prevalente insoddisfazione** (sono poco soddisfatti o del tutto insoddisfatti 7 imprenditori su 10) – sembrano indicare **una lieve moderazione del giudizio negativo** rispetto al più recente passato.

Al di là dei costi specificamente legati all’espletamento dei diversi adempimenti amministrativi, l’indagine evidenzia, inoltre, che **la quota versata dalle imprese nei confronti delle Camere di commercio risulta sensibilmente inferiore rispetto agli altri soggetti pubblici** (soprattutto da parte delle piccole imprese), visto che l’83% delle aziende dichiara di spendere **al massimo 500 euro all’anno**. Nelle altre amministrazioni invece la maggior parte delle imprese dichiara di versare una quota superiore a 500 euro all’anno, e nello specifico il 54% delle imprese versa più di 500 euro alle Province, il 60% alle Regioni fino ad arrivare al 75% ai Comuni, verso i quali, addirittura, la maggioranza delle imprese dichiara di spendere oltre 3.000 euro l’anno. Peraltro, **le Camere di commercio risultano anche in cima alla classifica degli enti per i quali si ritiene che le quote versate siano adeguate rispetto ai servizi offerti e alle attività realizzate** (dichiarazioni che, va sottolineato, sono state rilasciate prima delle recenti decisioni del Governo sulla riduzione del diritto annuale nel prossimo triennio). Nel dettaglio, tale adeguatezza viene dichiarata dal 57% delle piccole imprese italiane, a fronte del 48% riscosso dalle Province, del 43% portato a casa dalle Regioni, per finire con il 37% dei Comuni.

A completamento di questo quadro si affiancano le dichiarazioni concernenti il **grado di fiducia nei confronti delle singole amministrazioni pubbliche**, che consentono di tratteggiare però un quadro meno fosco rispetto a quello che emerge quando si parla genericamente di “Pubblica Amministrazione”. È verosimile che i soggetti pubblici che poi agiscono sul territorio abbiano un profilo più definito, cui vengono riconosciute più qualità e un maggior grado di efficienza e rispondenza alle esigenze degli operatori economici, che induce le imprese a formulare giudizi sufficientemente positivi. La **fiducia raggiunge i livelli massimi** (oltre 54 imprese su cento dichiarano di averne molta o abbastanza) nei confronti delle **Camere di commercio**, seguite dalle ASL (con circa 47 imprese su cento); invece, in fondo alla graduatoria si posizionano Regioni e Province, con meno di un terzo di imprese che si esprimono con favore nei loro confronti. Il posizionamento delle Camere di commercio nella graduatoria rispetto al grado di fiducia delle imprese trae fondamento dal riconoscimento di un ruolo di **supporto distintivo proprio nell’ambito dei temi della semplificazione burocratica**: oltre un terzo delle imprese segnala questa attività come la più caratterizzante tra quelle fornite dalle Camere di commercio.

Questo impegno delle Camere di commercio sul versante della *business facilitation* che trova un riscontro nelle dichiarazioni delle imprese, è seguito a una certa distanza, ma comunque con un forte apprezzamento, dalle iniziative che riguardano **l'informazione economica locale**, che si avvalgono da tempo ormai dell'accredito da parte del Sistema Statistico Nazionale, di cui Unioncamere e gli Uffici studi delle Camere di commercio fanno parte. Che l'attenzione al territorio sia puntuale è confermato anche dal riconoscimento che viene attribuito alle Camere di commercio nella **promozione dello sviluppo territoriale**, che occupa la terza posizione nella graduatoria delle competenze per le quali il Sistema camerale suscita negli imprenditori una maggiore affidabilità rispetto alle altre Pubbliche Amministrazioni. A queste iniziative, seguono a breve distanza in termini di affidabilità percepita dagli operatori economici, tutte quelle progettualità a favore della **creazione d'impresa, della formazione e dell'occupazione**.